Equality in the Economy:

87-04165/

The Institute for Research on Public Policy
L'Institut de recherches politiques

A national, independent, research organization
Un organisme de recherche national et indépendant

Founded in 1972, The Institute for Research on Public Policy is a national organization whose independence and autonomy are ensured by the revenues of an endowment fund which is supported by the federal and provincial governments and by the private sector. In addition, the Institute receives grants and contracts from governments, corporations and foundations to carry out specific research projects.

The *raison d'être* of the Institute is threefold:

- To act as a catalyst within the national community by helping to facilitate informed public debate on issues of major public interest
- To stimulate participation by all segments of the national community in the process that leads to public policy making
- To find practical solutions to important public policy problems, thus aiding in the development of sound public policies.

The Institute is governed by a Board of Directors, which is the decision-making body, and a Council of Trustees, which advises the Board on matters related to the research direction of the Institute. Day-to-day administration of the Institute's policies, programs and staff is the responsibility of the president.

The Institute operates in a decentralized way, employing researchers located across Canada. This ensures that research undertaken will include contributions from all regions of the country.

Wherever possible, the Institute will try to promote public understanding of, and discussion on, issues of national importance, with clarity and impartiality. Conclusions or recommendations in the Institute's publications are solely those of the author and should not be attributed to the Board of Directors, Council of Trustees, or contributors to the Institute.

The president bears final responsibility for the decision to publish a manuscript under the Institute's imprint. In reaching this decision, he is advised on the accuracy and objectivity of a manuscript by both Institute staff and outside reviewers. Publication of a manuscript signifies that it is deemed to be a competent treatment of a subject worthy of public consideration.

Publications of the Institute are published in the language of the author, along with an executive summary in both of Canada's official languages.

EQUALITY IN THE ECONOMY:

A Synthesis of the Proceedings of a Workshop

EQUALITY IN THE ECONOMY:

A Synthesis of the Proceedings of a Workshop

by

Emer Killean

Organized by
The Institute for Research on Public Policy
with the support of Canadian National
Montreal, 1986

Copyright © The Institute for Research on Public Policy 1987
All rights reserved

Printed in Canada

Legal Deposit First Quarter 1987
Bibliothèque nationale du Québec

Ce document a été aussi publié en français.

ISBN 0-88645-043-8

$10.00

The Institute for Research on Public Policy/
L'Institut de recherches politiques
2149 Mackay Street, Suite 102
Montreal, Quebec H3G 2J2

Contents

Preface vii

Foreword ix

Agenda xi

Session 1: Stating the Problem of Equality and Justice: What is a Fair Share? 1
Senator Lorna R. Marsden
Barry Cooper

Session 2: The Legal Structures: Legislation and Enforcement 5
Anne F. Bayefsky
Rita Cadieux

Luncheon Address 11
Daniel A. Braniff
Scott Smith

Session 3: The Environment of the Workplace: Pay Equity, Training, Hiring, Promotion, Retirement, Negotiation 13
Harish C. Jain
Mary Richard

Lynda White
Roberta Ellis-Grunfeld
Elysabeth Powers
Laurell Ritchie

Dinner Address 29
The Honourable Flora MacDonald

Session 4: The Social Structures: Family Responsibilities, Income Supports, Health and Social Services, Educational Opportunities 31
Margrit Eichler
Waheed Malik
Marvyn Novick
Lynne Sullivan
Conrad Winn

Session 5: Taking Our Bearings: Wrap-up of Discussions and Directions for the Future 47
Doris Anderson

Luncheon Address 51
L'honorable Monique Gagnon-Tremblay

References 53

Publisher's Note 55

Institute Management 57

Preface

The passage of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* marked a turning point in terms of an apparent national commitment to the pursuit of social equality. As the Macdonald Commission notes in the third volume of its report, our understanding of the concept of equality has changed substantially over the past few decades and it is now commonly recognized that "social, cultural and economic conditions are obstacles to equal opportunity."[1] These convictions informed the discussions which preceded the passage of the Charter and are reflected most notably in the notes to section 15 which permit and encourage the implementation of affirmative action (or employment equity) programs.

Since the passage of the Charter we have witnessed several public inquiries and legislative action at both the federal and provincial levels in the area of equality rights. While much has been done, it is important to recognize that the legislative and programmatic embodiment of our commitment to equality is still in its formative stages. Vigorous debate and discussion of means and methods still accompanies attempts to implement broad general principles and the broad range of potential application of the equality provisions is still only tentatively recognized.

With this in mind, The Institute for Research on Public Policy was pleased to organize, with the support of Canadian National, a recent workshop on Equality in the Economy. We attempted to cast the net as widely as possible and to incorporate a broad range

of issues and perspectives related to practical and pragmatic implementation of measures to reduce inequality in the workplace and the overall economy. The discussion within each session was lively, and the reactions of speakers and participants generally positive. The Institute was encouraged to make some of the materials available for wider consideration.

The following report, therefore, attempts to summarize the addresses and discussions at the workshop. Much interesting commentary and elaboration was provided during the question period at the end of each session and this has been incorporated within the text whenever possible. In its present format the report is designed simply to provide a brief and readable introduction to some of the policy issues which arise from current discussions of equality in the economy.

The context for these discussions may change rapidly within the next few years as federal and provincial initiatives in the areas of employment and pay equity begin to take hold. In the meantime, we hope this report will serve to clarify the debate and identify the principal areas of concern.

Rod Dobell
President

December 1986

Foreword

Some people wondered why Canadian National would sponsor a conference on Human Rights: What was our interest? Where would the return come from? As most readers will know, in its own way, Canadian National has played, and is still playing, a significant role in shaping jurisprudence in the area of Human Rights in Canada through, most notably, two cases: Action Travail des Femmes vs. CN and Bhinder vs. CN. Moreover, Canadian National was the first Canadian corporation to follow the lead set by Judge Rosalie S. Abella and, at the end of 1984, to implement an Employment Equity program.

But why sponsor this event? Like most participants at this conference, I had ample opportunity in 1985 to speak at or attend conferences, seminars, and workshops on Equal Employment Opportunity, Affirmative Action or Employment Equity. Some of these focussed on women, others on visible minorities, some on employment opportunities, others on social reforms. The point is that each of these events concentrated either on one group, on one group in a specific area of endeavour, on one specific piece of legislation, one reform, from one perspective or another. Quite often, the participants' interests were also quite specialized: the focus for lawyers was on legal issues, for human resources professionals on the systemic impact of Human Rights, for managers on costs, for unions on seniority rights, for interest group members on social and legal remedies, and so on.

The original and unique aspect of this conference was to bring together speakers dealing with many target groups; discussing most grounds of discrimination; from the legal, political, social, academic, and personal perspectives, representing a variety of milieux. We have heard opposing points of view and, one could even say, contradictory testimonies.

This conference has achieved its objective: to bring under one umbrella a variety of opinions reflecting different ideologies for such a diverse audience. This has demonstrated in an honest and constructive way that Human Rights in the economy is a vast, important and complex issue that requires open-minded analysis and study.

Louise Piché
Assistant Vice-President
Employment Equity
Canadian National
Montreal, Quebec

December 1986

Agenda

Tuesday, March 4, 1986

8:00 a.m. - 9:00 a.m.	**REGISTRATION**
9:00 a.m. - 9:10 a.m.	**WELCOMING REMARKS**
	Rod Dobell President The Institute for Research on Public Policy, Victoria
9:10 a.m. - 10:30 a.m.	**SESSION 1: STATING THE PROBLEM OF EQUALITY AND JUSTICE: WHAT IS A FAIR SHARE?**
	Moderator: **Doris Anderson** Journalist Toronto
	Speakers: **Senator Lorna R. Marsden** Professor of Sociology University of Toronto

Tuesday, March 4, 1986 (Continued)

Barry Cooper
Professor of Political Science
University of Calgary

General Discussion

10:30 a.m. - 10:45 a.m. **BREAK**

10:45 a.m. - 12:00 noon **SESSION 2: THE LEGAL STRUCTURES: LEGISLATION AND ENFORCEMENT**

Moderator:
Madeleine Caron
General Counsel
La Commission des droits de la personne du Québec, Montréal

Speakers:
Anne F. Bayefsky
Professor
Faculty of Law
University of Ottawa

Rita Cadieux
Deputy Chief Commissioner
Canadian Human Rights Commission, Ottawa

General Discussion

12:00 noon - 2:00 p.m. **LUNCHEON**

Chair:
Ida Wasacase
Member, Council of Trustees
The Institute for Research on Public Policy, Winnipeg

Speakers:
Daniel A. Braniff
President
Canadian Council for Native Business, Toronto

Tuesday, March 4, 1986 (Continued)

Scott Smith
President
Proshred Security
Toronto

2:00 p.m. - 3:30 p.m. **SESSION 3: THE ENVIRONMENT OF THE WORKPLACE: PAY EQUITY, TRAINING, HIRING, PROMOTION, RETIREMENT, NEGOTIATION**

Moderator:
Thérèse P. Sévigny
Vice-President, Communications
Canadian Broadcasting
Corporation, Ottawa

Speakers:
Harish C. Jain
Professor, Faculty of Business
McMaster University
Hamilton

Mary Richard
Community Development Worker
YWCA
Winnipeg

Lynda White
Equal Employment Opportunity
Coordinator
The Royal Bank of Canada
Montreal

3:30 p.m. - 3:45 p.m. **BREAK**

3:45 p.m. - 5:30 p.m. **SESSION 3: (Continued)**

Speakers:
Roberta Ellis-Grunfeld
Pay Equity Commissioner
Province of Manitoba

Tuesday, March 4, 1986 (Continued)

Elysabeth Powers
Directrice des opérations –
Décision 85
Secrétariat à la condition féminine
Ministère du Conseil exécutif
Gouvernement du Québec

Laurell Ritchie
Vice-President
Confederation of Canadian Unions,
Toronto

General Discussion

7:00 p.m. - 9:00 p.m. **RECEPTION AND DINNER**

Chair:
The Hon. Robert Stanfield
Chairman of the Board of Directors
The Institute for Research on Public
Policy, Ottawa

Speaker:
The Hon. Flora MacDonald
Minister
Employment and Immigration
Canada, Ottawa

Wednesday, March 5, 1986

8:30 a.m. - 9:00 a.m. **COFFEE**

9:00 a.m. - 10:30 a.m. **SESSION 4: THE SOCIAL STRUCTURES: FAMILY RESPONSIBILITIES, INCOME SUPPORTS, HEALTH AND SOCIAL SERVICES, EDUCATIONAL OPPORTUNITIES**

Moderator:
Blossom Wigdor
Director, Program in Gerontology
University of Toronto

Wednesday, March 5, 1986 (Continued)

Speakers:
Margrit Eichler
Department of Sociology in Education
The Ontario Institute for Studies in Education, Toronto

Waheed Malik
President
Centre for Research-Action on Race Relations, Montreal

Marvyn Novick
Dean, Faculty of Community Services
Ryerson Polytechnical Institute
Toronto

Lynne Sullivan
Associate
William M. Mercer Limited
Toronto

Conrad Winn
Professor of Political Science
Carleton University
Ottawa

General Discussion

10:30 a.m. - 10:45 a.m. **BREAK**

10:45 a.m. - 11:30 a.m. **SESSION 4: (Continued)**

11:30 a.m. - 12:00 noon **SESSION 5: TAKING OUR BEARINGS: WRAP-UP OF DISCUSSIONS AND DIRECTIONS FOR THE FUTURE**

Rapporteur:
Doris Anderson
Journalist
Toronto

Wednesday, March 5, 1986 (Continued)

12:00 noon - 2:00 p.m. **LUNCHEON**

Chair:
Louise Piché
Assistant Vice-President
Employment Equity
Canadian National
Montreal

Speaker:
The Hon. Monique Gagnon-Tremblay
Ministre déléguée à la condition féminine
Gouvernement du Québec

Session 1:

Stating the Problem of Equality and Justice: What is a Fair Share?

Current discussions of equality as an organizing principle of economic life are frequently focussed on the notion of systemic discrimination and the means whereby it may be eliminated. Systemic discrimination refers to the complex of social, cultural and economic conditions which limit the opportunities of disadvantaged groups and act as barriers to their economic mobility. It is the product of history rather than the conscious actions or attitudes of any particular individual or institution. Remedies for systemic discrimination, thus, tend to concentrate on ways of modifying the system and/or on the methods for giving compensatory advantage to historically disadvantaged groups thereby placing them on a level of true equality. Current debate tends to revolve around the remedies but, as was revealed in the first session, the diagnosis of the problem itself is also a source of contention.

The two panelists in the first session addressed themselves to the notion of equity or fairness and the question "What is a fair share?" Senator Lorna Marsden's presentation focussed on the discussions contained in four reports recently issued by the federal government,[1] which deal with the subject of equality in the economy. That of Professor Barry Cooper focussed on the assumptions which underlie policies directed at ensuring employment equity. As moderator Doris Anderson concluded, a "clear polarization" of views had emerged by the end of the session.

The two speakers disagreed, in the first instance, about the necessity of present attempts to extend notions of equality to include the economy. The existence of systemic or unconscious forms of discrimination was at the centre of this disagreement. Senator Marsden argued that though public policy initiatives over the past twenty years have done much to lessen its impact, systemic discrimination persists. It is both real and capable of treatment. Professor Cooper maintained, on the other hand, that systemic discrimination is a "mystical notion." Policies directed at remedying systemic inequalities go beyond the bounds of what can be legally established and addressed and end by punishing people for their presumed bad thoughts or attitudes.

Accepting or rejecting systemic discrimination as a problem conditions the way in which the objective of equity or fairness is conceived. The four federal reports discussed by Senator Marsden, all accept the notion of an historically-conditioned imbalance within the economy in terms of the distribution of incentives and opportunities and thus the distribution of economic rewards. All accept the notion that policies directed at redressing the imbalance are necessary and timely, though there is divergence of opinion on the nature and extent of the remedies to be adopted. This divergence reflects differing convictions, Senator Marsden maintained, as regards the extent to which fairness or equity should be pursued.

Professor Cooper insisted that the pursuit of "economic" equity or fairness lies outside the bounds of responsible political action. Adequate protection against overt discrimination exists within the present legal framework and is sufficient to guarantee that equals receive equal treatment. Programs directed at systemic discrimination are not only unnecessary but ultimately subversive of individual dignity because they assist selected groups on the assumption that they cannot assist themselves or that they are incapable of competing on the basis of their talents and skills – that they are in fact unequal. Worse yet, they undermine the self-respect of the presumably disadvantaged while fostering resentment amongst those who do not receive special assistance. Those who are not disadvantaged are, thus, punished though they have committed no particular crime.

While recognizing the fact that legal guarantees of equality exist, Senator Marsden maintained that these were insufficient to guarantee fairness or equity within the economy. The policy alternatives currently under consideration are fully within the competence of the liberal-democratic state and are in fact extensions of successful policy initiatives which have their origins in the 1960s and 1970s. The difficulty, at present, lies in

deciding how we will institute a greater measure of fairness of equity. A commitment to fairness exists but there is disagreement on how the objective will be pursued.

The strongest statement about the necessity of bringing disadvantaged groups to a "point of fair competition," Senator Marsden noted, is contained within the Abella Report. The report recommends a broad range of policy steps including mandatory employment equity measures to eliminate barriers to participation and measures to ensure equal pay for work of equal value. These measures were to be applied within the federal civil service, within crown corporations, and within federally regulated jurisdictions. Judge Abella recommended that provincial governments be encouraged to undertake similar action and that the federal government consider extending employment equity directives to cover certain classes of contractors and sub-contractors. Eventually, it was felt, such programs would succeed in reshaping attitudes and perceptions, so that the necessity to maintain employment equity schemes would gradually be eliminated. Employment equity is, thus, conceived of by Judge Abella as both an educative and re-allocative strategy which, given the establishment of other necessary support measures, will eventually reach its own sunset.

The other reports Senator Marsden noted, do not address the question of "fairness" as thoroughly as does the Abella Report and the recommendations concerning policy options are less broad and all-encompassing. As she stated, the greatest degree of hesitation about such policies is expressed within the pages of the Macdonald Commission Report. While recognizing systemic discrimination as a problem, the Macdonald Commission favoured only those remedies which would not interfere unduly with market mechanisms. This, Senator Marsden maintained, led them to disregard their own contention that markets as systems for the distribution of economic rewards are, at the same time, systems of power distribution. The commissioners were especially reluctant to endorse broadly applied pay equity programs because of their conviction that market mechanisms are the most efficient means of income allocation. Senator Marsden regretted the failure to come to terms with markets as systems of inequitable power distribution and with the problems of those who, despite their levels of skill and training, are unable to command the same rewards as their white, able-bodied, male counterparts.

Professor Cooper, however, echoed the concerns of the Macdonald Commission in this respect. Pay equity schemes, he

argued, depend on an erroneous assumption about the comparability of different forms of employment. While taking factors such as skill, training and degree of responsibility into account, pay equity analysts ignore factors like scarcity and productivity which, within the context of the market, are often the most important determinants of wage levels. Wage differentials, between men and women at least, are not the result of discrimination, he claimed. Rather, both market forces and a woman's greater degree of responsibility within the home explain the observed gap in global wage levels.

The necessity to accord market forces some measure of primacy in economic life is clearly a point at issue in this debate as in many current public policy debates. For Senator Marsden the pursuit of equity is not incompatible with the pursuit of economic development within a liberal capitalist framework. While the market in capitalist societies may be an efficient allocator of resources, it has not always been an equitable allocator. Intervention to ensure fairness and equity is a moral priority which, temporarily at least, supercedes market interests. For Professor Cooper interference with market forces is neither necessary nor wise. The market allocates rewards inequitably not because of systemic discrimination but because it recognizes an inequitable distribution of talent and ambition. To intervene is to undermine the sense of reward derived within the market system.

Discussions in subsequent sessions did not resolve themselves into such clear polarizations. Professor Cooper's position was definitely a minority one and most participants chose to address themselves to the issues which Senator Marsden identified as central: giving greater definition to economic equity and designing the policies which will ensure it. At the same time, many participants were aware of the difficulties which Professor Cooper's position presents to the advocate of economic equity and made some attempt to answer his objections.

Session 2:

The Legal Structures: Legislation and Enforcement

The second session was devoted to an examination of the legal structures which shape the consideration of equality in the economy. As moderator Madeleine Caron noted, the constitutional guarantees which came into force in 1985 "added an entirely new chapter" to the history of legislative attempts to ensure equality in Canada. The session focussed on the probable implications of the constitutional guarantees and an examination of the legislation which preceded them.

The constitutional guarantees mark a shift in legislative terms from procedural to substantive notions of equality. Recognizing "systemic discrimination" as a problem entails the recognition that those who have been historically disadvantaged require special treatment in order to obtain equal results. Submission to equal process or procedure will not succeed in bringing the disadvantaged to a point of equality. The problem requires differential treatment of nominally equal subjects in order that the disadvantaged may attain the same results as their non-disadvantaged counterparts – in other words "substantive equality." These considerations are reflected in the constitutional guarantees.

Professor Anne Bayefsky dealt with the provisions of the constitution affecting equality rights specifically those contained in Section 15 of the *Charter of Rights and Freedoms*. She noted that, though Section 15 appears a strong affirmation of commitment to equality, there are some qualifications which

affect the force of this commitment. In the first instance, these guarantees are not as secure as the term "constitutional" might imply. Because Section 15 is subject to the opting out provisions contained in Section 33, it cannot be said that equality rights are "entrenched." Legislation, not in conformity with Section 15, can yet be passed by either level of government, through inclusion of a "notwithstanding" clause.

In the second instance, these guarantees must be interpreted by the courts and much depends on the way in which the judiciary will choose to construe the language of Section 15. While guaranteeing equality before the law, the section also guarantees "equal protection" and "equal benefit of the law." Professor Bayefsky noted that within American jurisprudence the interpretation of "equal protection of the law" permits special or non-identical treatment. Equal protection also recognizes that "procedural equality" has to be supplemented, in certain instances. In ensuring equal protection of the law, Professor Bayefsky noted, the courts can be enjoined to ensure equality of results or "substantive equality." Specific references to affirmative action in the notes to Section 15 and the inclusion of the phrase "equal benefit of the law" in the body of the text strengthen the case for such an interpretation in Canada.

However, Professor Bayefsky noted that some decisions, taken by the Ontario courts, do not reflect this interpretation. In certain cases, a narrow procedural conception of equality has been upheld; in other cases, where present statutes may not guarantee substantive equality, the courts have declined to make a judgment or recommendation as regards constitutionality. Professor Bayefsky cited the decision of the Ontario Court of Appeal in the *Morgentaler* case as an instance. Laws restricting access to abortion procedures were deemed outside the provisions of the Charter because the "inequality between the sexes in this area is not created by legislation but by nature." The court also stated that their decision concerning the constitutionality of the abortion provisions of the Criminal Code did not involve determining whether the policy of the legislation was good or bad.

In this instance, Professor Bayefsky stated, "the court pretended that the legislation was somehow irrelevant in the causal chain of events. Inequality was destiny." Moreover, in drawing a "simplistic line between policy and law", the court attempted to "obscure its necessary function under the Charter", in particular the "articulation of a principled way of arriving at policy decisions." However, she added, the judiciary may continue to evade its responsibilities in this regard since its

predominantly male white members are perhaps "ill-equipped to develop such principles."

With respect to international norms, Professor Bayefsky noted the European Convention on Human Rights as interpreted by the European Court provides a useful general guideline for establishing justifiable distinctions which are non-discriminatory. Yet Professor Bayefsky felt the Canadian courts would ultimately have to assume the greater part of the burden of interpretation since the much greater number of cases tried in Canadian courts would rapidly force the judiciary to make decisions in cases where international precedents have not yet developed. Because the Charter is open to interpretation and because so few guidelines exist, she concluded, the courts require "the on-going creative assistance of Canadians" in defining that measure of equality which "we expect them to enforce."

While the Charter provisions relating to equality rights have only recently come into effect, the process of implementing legislation designed to prevent discrimination commenced as early as the 1960s. The federal and provincial governments have all addressed the human rights issue through statute and many have instituted commissions of inquiry which specifically oversee and administer such laws. Mme. Rita Cadieux focussed on the benefits which have ensued as a result of this experience and the limitations which presently confront legislators and administrators in this domain.

The human rights legislation adopted by both federal and provincial governments is similar in many respects. All legislation prohibits discrimination on certain specified grounds for the purpose of employment, or in the supply of goods, services and lodging. Some statutes are more exhaustive than others in terms of specifying these prohibited bases of discrimination. In response to a question, Mme. Cadieux noted that the Canadian Human Rights Act, at least, is limited in terms of the types of discrimination which it identifies as sufficient cause for complaint. The constitutional provisions, on the other hand are flexible; the list of grounds of discrimination or the list of distinctions is left open-ended. As Professor Bayefsky noted "the courts are required to specify what attributes or differentiating features are relevant and why" under the terms of the Charter. It is uncertain how the federal statute or any of the provincial statutes will have to be modified in this respect in order to satisfy the terms of the Charter. There are exceptions to the list of grounds of discrimination provided in the federal and provincial statutes which have recently been challenged in the courts and overturned.

There are presently one federal and ten provincial commissions or councils which administer human rights laws in their respective jurisdictions. While charged with educating and informing the public in this area, most commissions must limit themselves to handling complaints and adjudicating disputes since slender budgets do not allow for costly educative activities. Even so, Mme. Cadieux felt that the concentration on casework had resulted in certain positive developments. Norms and standards have been established and a body of jurisprudence now exists. Employers have been sensitized to the issue and many have responded positively to the opportunities which voluntary compliance has opened up.

Yet the complaint-based method of tackling the problem has its limitations. While individual instances of discrimination may be corrected in this way, the more complex problem of systemic discrimination and the need to take action on behalf of disadvantaged groups does not receive much attention. However, Mme. Cadieux noted, this is changing.

The federal legislation and the legislation of some provinces permit the adoption of special programs (affirmative action) designed to reduce or prevent disadvantages suffered by groups of individuals when these disadvantages are based on a prohibited ground of discrimination. The Canadian Human Rights Commission encourages such programs and endeavours to include them in the terms of settlement of complaints where appropriate. The Commission cannot impose special programs but Human Rights Tribunals established pursuant to the Canadian Human Rights Act have the power to order their adoption.

The Canadian Human Rights Commission, for its part, is in the process of revising its strategy in order to focus its attention on the problem of systemic discrimination. The Employment Equity Bill, currently in preparation in the office of the Minister of Employment and Immigration, provides that all federal employers with at least one hundred employees will be required as of 1988 to submit an annual report to the Minister on the status of such target groups as women, native people, racial minorities and disabled people. This information will be forwarded to the Commission where it will be studied to determine whether action should be taken under the Canadian Human Rights Act.

The requirement to give men and women employed in the same establishment equal pay for work of equal value will increasingly become a fact of life which employers must take into account. The Quebec Charter and the Canadian Human Rights

Act already contain provisions to this effect. Manitoba has adopted similar legislation for the public sector, and Ontario recently tabled a bill containing the same requirement for its public sector.

In the case of the Canadian Human Rights Commission, the implementation of equal pay for work of equal value resulted in 4,800 workers having received pay increases totalling $23 million. The Commission has prepared, in consultation with employers and unions, equal pay guidelines in order to clarify the requirements of the Act and the approach of the Commission. These guidelines will be published shortly.

In conclusion, Mme. Cadieux made special mention of current policy discussions regarding mandatory retirement. At present, the Canadian Human Rights Act and most of the provincial statutes permit employers to terminate the employment of individuals who have reached the official retirement age. The Parliamentary Subcommittee on Equality Rights has recommended that the Act be amended so that those who have the capacity and wish to continue working beyond the age of 65 may do so. This would bring the law ir line with the provisions of the Charter which prohibits discrimination on the basis of age. Mme. Cadieux felt this an important and necessary step towards a policy of "flexible retirement."

Luncheon Address

While government efforts directed at ensuring equality in the economy are the focus of much current debate, private initiatives in this regard should not be overlooked. If public bodies must ultimately accept responsibility for ensuring equality within the economy, it is also evident that such efforts will not bear fruit without some measure of positive support from the private sector. The Canadian Council for Native Business (CCNB) provides an instance of voluntary private sector support directed at enhancing the ability of a traditionally disadvantaged group to participate in areas of the economy where its members have seldom been evident in the past. During the luncheon session Dan Braniff, president of the Council, described its nature and objectives, while Scott Smith, a native businessman, detailed the way in which the CCNB assisted in the formative stages of his endeavours to set up a company.

A volunteer, non-profit association with no political affiliation, the CCNB attempts to give native entrepreneurs, whether individually or as a group, access to the expertise and resources of the established business community. Founded in 1984, the Council is now comprised of 275 member companies which sponsor seminars and conferences and provide training, counselling and contacts for native businessmen. Council activity covers a wide range of support functions, including the provision of scholarships and internships to young natives, opening up new

markets for native products and finding solutions to financing problems.

The Council is most active, however, in the provision of consulting services to individual enterprises. At present, CCNB handles 20-25 cases per month and hopes to expand this area of its operations by drawing more widely on the expertise of its membership. Scott Smith, president of Proshred Security, provided an illustration of this aspect of the Council's work.

In an effort to secure start-up capital Mr. Smith had prepared a business plan for submission to the Department of Indian and Northern Affairs. He was also in need of a detailed profile of his target market to include with his application and approached the Council for assistance in this regard. Since then CCNB has been helpful in identifying potential clients and in providing Mr. Smith with introductions to new clients. As a result, the company has managed to successfully negotiate the "struggling" phase and is now in the process of expansion.

This type of work is the Council's "bread and butter," Mr. Braniff noted. Though consulting services of this nature are not readily available to all beginning businesses, there are good reasons why native people should be given wider access to this form of assistance. Native people lack neither the ability nor the ambition to succeed in the business sphere but have been hampered by several factors. They do lack a broad network of contacts in the established business community, a factor as crucial to the development and growth of mature enterprises as it is to the success of a fledgling business like Proshred Security. As well they have had limited access to training and educational facilities at every level. The Council directs its activities at mitigating the difficulties which native people encounter as a result of these inequities.

Mr. Braniff added that native people have seldom evinced a strong commitment to economic development, though their commitment to the preservation of a distinctive heritage and culture has been firm and unwavering. Current political circumstances present a propitious environment for the pursuit of both types of commitment. The settlement of land claims and the establishment of some measure of political automony will furnish the conditions under which a greater degree of economic self-sufficiency may be realized by native people. CCNB hopes to assist in the process of developing a "distinctive native business culture" within this environment while providing the necessary links to a wider business community.

Session 3:

The Environment of the Workplace: Pay Equity, Training, Hiring, Promotion, Retirement, Negotiation

The environment of the workplace and the programs and policies which affect or modify the attempt to implement equality at this level present definite challenges for the public policy analyst. The costs and the organizational difficulties attendant upon the establishment of equity schemes are a dominant source of concern to employers, who have not been convinced that the exercise will have positive benefits. As Mme. Elysabeth Powers noted in the course of this session, the selection and successful implementation of any particular employment equity program depends upon the employer's perception of it. The challenge, she added, is to demonstrate for employers that these programs are not strictly measures for the elimination of discrimination but rather valuable tools of human resource management. If equality in the economy may be defended as a valid social and economic ideal, perhaps it may also be defended as a valid principle of economic management. Two speakers in this session focussed on this particular problem.

Recruitment, hiring and promotion policies constitute an area in which the effects of unconscious discrimination have most recently come under intensive examination. In many instances, minority groups encounter barriers to access and mobility as a result of policies which subtly and often unwittingly exclude them from any consideration. Thus, examination and revision of such policies should be a basic first step in the establishment of workplace equity.

Professor Harish Jain and Ms. Lynda White discussed the examination and revision process in two different settings. Professor Jain concentrated on the recruitment and hiring policies of 14 major police departments across Canada, and the under-representation of visible minority groups within their ranks. The lack of visible minority participation poses a particular problem, contributing to heightened perceptions of tension between the racial communities of large urban centres and the police. Thus, employment equity has a special urgency in this instance.

A different problem exists within the Royal Bank where women have comprised the majority of the bank's employees for several decades, but have not succeeded in rising to management level positions in equal proportion. This segregation of the work force has been an issue of concern for the Bank since the late 1960s. As a result, promotion from within the ranks has been the focus of its attempt to implement employment equity, Ms. White explained, although recruitment and hiring practices have also been subject to review.

Because of subtle image barriers, recruitment programs present difficulties unless they are specifically designed to attract candidates from visible minority groups. Professor Jain noted that since few members of any minority group are currently employed by the various police forces (proportions range from 0 per cent to 3 per cent), few positive role models exist and, within certain groups, a history of "police-minority conflict" limits the likelihood of application. Without effort or positive encouragement, visible minority candidates will not be reached. Yet, Professor Jain noted, few police forces have systematic recruitment strategies and rely, for the most part, on walk-ins as a source of candidates.

Ms. White noted that the Royal Bank's recruitment efforts are focussed on universities and community colleges. The concern over the past decade has been to increase the numbers of women in management positions and, at present, these sources provide a fairly large pool of female candidates. However fewer women are enrolled in M.B.A. programs and the 50 per cent target for female recruits from such graduate programs may prove more difficult to meet.

The designation of women as a target group in this instance at least ensures that some process of examination and analysis is performed with respect to recruitment strategy. This, Professor Jain noted, is lacking within the police force strategy where records on the success or failure of recruitment techniques are not available. Moreover while certain businesses have become

sensitized to the necessity of attracting female candidates, visible minority groups have only recently become the subject of study and discussion. Ms. White noted that, at present, the Royal Bank has not undertaken any systematic study of visible minority representation within its ranks but added that the federal Employment Equity Bill will require this kind of analysis before 1988.

With respect to the selection and hiring process, Professor Jain reviewed the standards and techniques most commonly used by police forces and noted the limitations implicit in certain of these. Most recently the imposition of height and weight standards, presumed to be necessary for employment within the police force (and within many other fields), has been called into question because this frequently results in the exclusion of both women and certain visible minority group members. These standards have been challenged in the courts under the provisions of various human rights statutes and have been deemed discriminatory where it was judged that they were not job-related. Selection standards which succeed in excluding a disproportionate number of the members of any particular group are open to legal challenge if they have no *demonstrated* effect on a candidate's ability to perform job duties. Professor Jain added, moreover, that definite proof of discriminatory intent is not necessary in such instances. If the *effect* of a particular standard is discriminatory, this is sufficient for the purposes of the law. The notion of substantive equality has been upheld by the courts in these instances.

Once a candidate has satisfied the police force's minimum standards and has been admitted to consideration, he/she then submits to the next stage of the hiring process: a series of fairly common hurdles including interviews, psychological testing and investigation of relevant background details (references, fingerprints, etc.). Here again, Professor Jain remarked, many of the assessment techniques succeed in limiting the chances of candidates from minority groups. Both women and visible minority group members have been found to perform poorly in interview situations regardless of how well they are assessed in other respects. This is so, partly because in interview situations, the assessor's subjective, personal and unconscious biases are most likely to affect a candidate's evaluation. Yet this step in the process is most often accorded the greatest significance in terms of the decision to hire or not, and interviewers are sometimes given full veto powers.

Assigning disproportionate weight to interview performance is a questionable procedure at best, Professor Jain claimed,

because the interview does not, ultimately, prove to be a highly reliable tool of assessment. Various studies have concluded that interview assessment and the ability to successfully perform on the job are not highly correlated. Once again, Professor Jain pointed out, most police forces have not made any systematic attempt to assess the reliability or validity of interview decisions. He recommended that interviewers should not be given such wide latitude with respect to hiring decisions, that they should receive specific training and instruction, and that their hiring recommendations should be monitored and analysed to ensure that minorities are not being screened out disproportionately.

The results of intelligence and personality tests, which are used by a majority of the police forces studied, are also open to question, Professor Jain said. He noted that professionally developed aptitude and ability tests are valid and necessary instruments of assessment but added that many of the personality tests currently in use are unreliable. The careful selection of appropriate tests is critical to an equitable and effective hiring process.

In analysing the recruitment and hiring practices of the police forces throughout Canada, Professor Jain stressed the need to examine their reliability and validity. The standards and techniques of assessment currently in use are often simply assumed to be successful in identifying the best candidates. Yet this unquestioned assumption results in a hiring process which is not only inequitable but one which risks being ineffective as well. A hiring process which is equitable necessitates an attempt to encourage the traditionally disadvantaged to make application. It should then present no unnecessary barriers to their successful candidacy. Similarly a truly effective hiring process uses techniques or instruments which measure only those attributes relevant to the performance of a specific job. If the instruments used cannot be relied upon to measure these characteristics then they are both inequitable and ineffective.

Workplace equity, however, must extend beyond the hiring stage. An employee's prospects of advancement within a company may also be hampered by subtle forms of discrimination. Such was the conclusion of the Royal Bank's Women's Action Committee, Ms. White noted, when in the late 1970s, they recommended a systematic review of Bank policy and practice with respect to female employees' advancement prospects. The Task Force on the Status of Women appointed to undertake this review in 1977 concluded that Bank policy itself was not discriminatory. Nonetheless inequities persisted and these could

only be lessened if special action were taken to ensure that policy was being equitably applied.

For women at the Royal Bank, Ms. White reported, the issue of geographic mobility was one of the most difficult to resolve. Since women may be less able than men to accept promotions which entail a transfer, their career advancement may be hampered as a result. In order to limit the adverse impact, the Bank instituted a process of consultation and annual mobility assessment. In addition, employees retain the ability to qualify for middle management training despite any restrictions which they may place on their mobility.

The availability of information about positions open to an employee wishing to advance constituted another problem area. Employees received little in the way of career counselling and had no mechanism for obtaining relevant information on the training necessary for advancement or for indicating interest in a specific position. A wider process of dissemination of the relevant information and a mechanism for annually reporting an employee's preferences with respect to promotion were instituted. Career counselling has been made the responsibility of the employee's direct supervisor with additional assistance provided by the personnel department.

While career tracking and planning are undertaken for those in management positions, the system relies for the most part on the individual employee, who is encouraged to take the initiative in mapping out his/her own line of progression. At the same time, establishing targets for greater integration and making unit and division managers responsible for meeting these targets is also part of the system. While the notion of establishing quotas has been rejected by the Bank (and by the Abella Commission), the setting of objectives does provide standards according to which progress may be measured. Monitoring and analysis of progress is carried out by the Equal Employment Opportunity Co-ordinator, an office created as a result of the 1977 Task Force recommendations. The co-ordinator is responsible to the Senior Vice President, Personnel, who is in turn responsible to the Chief Executive Officer.

The systematic review of policy, the setting of objectives, the assignment of accountability and the analysis of results with respect to equal employment opportunities represent a fairly standard aspect of such programs in the corporate setting. In her review of employment equity policies and programs within eleven crown corporations, Judge Abella reported that the corporations studied stressed the "setting of internal corporate goals" and "periodic reviews" within the context of "overall

human resource planning" as strategic elements in the improvement of employment opportunities for women. Those corporations which Judge Abella identified as "most successful" in the implementation of equality also saw the need to make managers directly accountable for the achievement of targets. A manager's performance appraisal should include an assessment of progress in this area as in others. She also noted that the commitment and involvement of the Chief Executive Officer is another element frequently cited by corporations as critical to the success of equal opportunity programs.[1]

For the moment, the commitment of resources to planning and analysis and the identification of equal opportunity as a corporate priority appears to be as important as the specific redesign or revision of human resource policies themselves. However, companies that have undertaken equal opportunity programs have not, for the most part, had to undertake action "designed to remove the effects of previous discrimination." Catch-up measures for disadvantaged groups are provided for in the federal government's Employment Equity Bill and many companies may have to revise or institute policy which would allow for their establishment.

The Royal Bank, like all federally regulated companies, will come under the jurisdiction of the federal Employment Equity Bill. However, as Mme. Rita Cadieux explained, only 12 per cent of the Canadian labour force comes within the mandate of the federal government. The other 88 per cent are protected by provincial laws. The provinces have, in fact, primary jurisdiction with respect to labour relations and related human rights issues. Legislative action taken by the provinces is clearly a critical factor in establishing equity at all levels. Mme. Powers, director of the Québec government's Programmes d'accès à l'égalité, and Ms. Roberta Ellis-Grunfeld, Manitoba's Pay Equity Commissioner, provided details of their provinces' efforts in this regard.

While the legislation discussed by Mme. Powers is not solely limited in application to women, she chose to examine equity programming as a means of closing the "gender gap." As Mme. Powers explained, despite the fact that women are increasingly evident in all sectors of the labour force, their economic dependence and consequent insecurity has not been erased. Our employment systems are still built upon a conception of the average worker which assumes that men are the family's principal bread-winners and that women must accept the greater burden of child-rearing responsibilities.

These assumptions, Mme. Powers noted, condition a woman's ability to enter the labour force and advance beyond certain levels. The support services which might allow women to effectively combine the two sets of responsibilities – flexible scheduling, child-care provisions, training programs offered during work hours – are seldom available. Once on the job, a woman's advancement prospects are still limited by preconceived notions about her ability to perform duties traditionally assigned to men, while those who do advance often find themselves isolated and without access to informal channels of communication and support.

The limitations on access and advancement are one facet of the dilemma. The salary gap between men and women presents another problem. Various circumstances may account for the fact that Quebec women earn 57.3 per cent of the earnings of their male counterparts. Women log fewer work hours than men on average and are more often employed part-time or sporadically. In fact, if part-time workers are eliminated from consideration the earnings gap is reduced somewhat; full-time women earn 65 per cent of male earnings. As well, the fact that women occasionally retire from the labour market for extended periods in order to have or rear children means that their accumulated seniority is reduced along with the associated pay benefits. Lower rates of unionization amongst women, the restrictions which family structure places on their geographic mobility, and other factors have all been adduced to explain the gap.

Yet, Mme. Powers insisted, these are insufficient to explain the "totality of the phenomenon." The concentration of women in certain occupational categories and their virtual absence in others is the most striking aspect of their employment profile. It is a distinct possibility that the tasks which women traditionally perform have been consistently undervalued. Systems for the evaluation of work may contain biases which succeed in rewarding certain characteristics, like physical strength, at the expense of others.

Whatever explanation is advanced, the effects of such a wage gap can be devastating, especially once retirement age is reached. Clearly, the wage gap will have an adverse impact on women at this stage since pension benefits are calculated as a percentage of pre-retirement salary. Moreover, retiring women who have worked part-time or sporadically may not manage to accumulate enough time at any one place in order to qualify for pension benefits. The non-transferability of most pension programs contributes to the difficulties which women face in this regard.

Thus, the problem of economic dependence and insecurity becomes much more acute for women facing retirement.

These problems require a multi-faceted policy response. Such a response, according to Mme. Powers, would include employment equity measures but should not be limited to this initiative. A re-evaluation of job classification and payment schemes, a revision of both public and private pension regulations, and improved accessibility to retraining and professional development programs through the provision of the appropriate support services are all necessary. However, policy initiatives must also address the problem at its earliest stages. At the root of the difficulties which women face is the present division of parental responsibility. A more equitable division must be defined and encouraged and young women must be urged to prepare themselves for the work world, whether through acquiring a skill or a profession.

Thus, employment equity programs, as they affect women, must be seen as one aspect of a wide-ranging policy response. For the moment, employment equity represents one focus of governmental action. Attention has been drawn to the difficulties which such policy seeks to remedy, but employment equity should not be seen as the panacea for all ills arising from discrimination in the workplace.

Nor can employment equity programs achieve their desired results, Mme. Powers noted, if they are established without reference to the needs and perceptions of employers. For this reason, the Quebec government is seeking to design a framework for implementation which will encourage voluntary compliance. Under the terms of the provincial Charter, the Commission des droits de la personne has the authority to order the institution of employment equity measures following the examination of a complaint. Provincial ministries and other governmental offices are also required to implement such programs. However, all other organizations are permitted the latitude to design and institute their own programs.

In order to facilitate the process of voluntary implementation the Quebec government has established several committees which will consult and assist in the design of employment equity programs. An interministerial committee is presently attempting to establish a set of regulations for the administration of contract compliance requirements. A committee composed of representatives from various sectors, including management, labour, native groups and the cultural communities, will advise the Minister responsible for the status of women on ways and means of implementing employment equity in the private sector

and will monitor the progress of the pilot programs already in place in various enterprises. Financial and technical support for the development of programs in the health, education and social service spheres and within municipal governments has been promised. The government is also considering establishing a compensation fund to aid women who have been victims of employment discrimination.

In conclusion, Mme. Powers noted that the benefits which accrue through the implementation of employment equity, in terms of improved human resource systems, have been demonstrated in the experience of other countries. It is necessary to promote this aspect of employment equity and to design regulations for its implementation which are flexible rather than coercive. Through this approach, the goal of voluntary and enthusiastic compliance may be achieved.

It may, in fact, be possible to implement employment equity programs without encountering concerted resistance. Yet, as Mme. Powers noted, this is not sufficient to eradicate all the problems associated with systemic discrimination. In particular the critical problems associated with the wage gap between men and women may persist unless employment equity is complimented by other measures. Pay equity programs represent one response to the wage gap problem. Yet as Ms. Ellis-Grunfeld indicated, pay equity continues to engender a great deal of controversy.

Senator Marsden noted in the first session that pay equity programs did not receive the same measure of support, within the commission reports surveyed, as did employment equity schemes. The Macdonald Commissioners, for instance, saw merit in the pursuit of employment equity but drew the line at measures like pay equity which, they asserted, distort the economy through interference with market forces. Ms. Ellis-Grunfeld recognized the objections which have been raised and noted the consequential importance of publicly promoting and defending the necessity of the pursuit of equity. She insisted, however, that the sceptics have failed to come to terms with current realities.

The dramatic increase in the number of women who have entered the paid labour force since 1970 represents a permanent trend, motivated by real economic need. These women will "increasingly demand equality in the pay packet" just as their forebears demanded equality of suffrage. It is also clear, Ms. Ellis-Grunfeld added, that the economy is not greatly disturbed by the introduction of pay equity legislation. Once again, the experience of other countries (Australia, Denmark, Germany and Belgium) and several American states offers proof

that the extension of equity in this area does not hinder economic performance. Citing the Minnesota experience, Ms. Ellis-Grunfeld noted that the introduction of pay equity may also succeed in reinforcing and enhancing the achievements of employment equity programs.

Manitoba's pay equity legislation represents the first Canadian attempt to implement such a program. For the moment, the legislation covers the civil service, crown entities, hospitals and universities, though promises to extend application were made in the course of the most recent election. Within the context of the civil service, where the process of implementation is already in progress, details are to be negotiated through the collective bargaining process. These details include the selection of the job evaluation system to be used and the fixing of classes to which the system will be applied. The classifications to be considered are those which are characterized by "gender domination." This is established by legislation as a "70 per cent level of male or female predominance."

In response to a question about the reason for the choice of this particular level, Ms. Ellis-Grunfeld replied that while the figure appears arbitrary it does, in fact, succeed in selecting out those classifications where women are most numerous. She noted that, at present, there are approximately 200 classifications which are presently considered under the "gender domination" heading. Roughly 60 per cent of the province's female employees are accounted for within 47 of those classifications. She added that while the present regulation may not succeed in selecting out all categories which need to be examined for gender bias, the means of future redress are available through the collective bargaining process.

Once evaluation and classification are agreed upon, the process moves into the second stage – the negotiation of specific wage adjustments. No salaries can be downgraded and for those which will be upgraded, a fixed pool is available for compensation. This figure is established at one per cent of total payroll over four years. Again, Ms. Ellis-Grunfeld noted during question period, this may appear a somewhat arbitrary figure but was arrived at after consideration of the experience of Minnesota's pay equity commission.

There is provision for arbitration should negotiators fail to arrive at an agreement, but otherwise the principles of collective bargaining are to be adhered to throughout the process. Ms. Ellis-Grunfeld stated a preference for collective bargaining as the method of negotiation because it subjects the determination of pay equity adjustment to an established set of

rules which have been specifically designed for the purpose of working out "wage structure relationships." Collective bargaining represents a structured system within which a systemic problem – the earnings gap – may be most effectively addressed.

For the moment pay equity is to be applied in Manitoba only within unionized settings. A new set of problems will be encountered, however, should legislation be extended to cover the private sector. One questioner noted that within many organized settings, men and women are often grouped into separate unions or into different bargaining units within the same union. This definitely complicates the process of negotiation. Perhaps more problematic is the fact that the majority of women working in the private sector are not unionized. In these instances, Ms. Ellis-Grunfeld noted, it would be necessary to design a process which closely resembled the one used in unionized settings. The most successful method of implementation would be one which demands that the parties affected own and shape the process, but she agreed with panelist Laurell Ritchie that a greater degree of governmental control and regulation could also be necessary.

While the extension of pay equity programs to the private sector has yet to be attempted, Ms. Ellis-Grunfeld was optimistic about the future course of legislative action. Legislative recognition of the principles which underlie pay equity represents an important "first step," regardless of the limits placed on application in the initial stages. She added that once legislation is on the statute books the tendency will be to modify and extend it rather than to reverse it.

Laurell Ritchie was less optimistic about the future course of legislative action with respect to economic equity. In the current focus of Canadian economic policy, the attempt to negotiate free trade with the United States, Ms. Ritchie saw a clear and present threat to Canadian achievements in the field. Both the philosophy underlying free trade and the conditions under which such an agreement may be sought with the United States present those who seek the extension of equality rights with some cause for alarm.

Those who advocate free trade generally do so out of the conviction that unrestricted market forces are the most efficient allocators of economic resources. Government intervention in the economy, according to free trade advocates, distorts market allocation and, in the broader scheme of things, tends to negate the healthy influence of competition. The promotion of

international competitiveness is at the centre of such arguments, Ms. Ritchie noted.

Those whose interests must be sacrificed in the pursuit of international competitiveness are those who reside at the bottom of the economic hierarchy, Ms. Ritchie continued. The protection afforded them comes in the form of labour laws and human rights legislation. These, according to the most ardent free traders, constitute unhealthy forms of interference with market forces. Since women and minority workers are disproportionately grouped at the bottom of the hierarchy and since increased governmental intervention is perhaps the only means of improving their position, it may be safely assumed that they would have to bear the greater burden of the sacrifice involved in such a policy direction.

The protection presently afforded Canadian workers as a result of human rights and labour laws is enviable when compared with that offered to workers in various American states. The absence of health and safety codes, minimum wage laws, regulations on hours of work, and other provisions, in several southern and western states, provides an instance of the kind of environment which many free trade advocates would seek to create. At present, Ms. Ritchie noted, a number of American businesses are relocating in these states in an attempt to escape the costs of compliance with labour laws in other jurisdictions.

The attempt to designate free enterprise zones in British Columbia represents a step in this direction in the Canadian context. Both tax concessions and less restrictive labour laws would be offered as incentives to those with investment capital or businesses which might profit through relocation. Within this model, however, regional competition for scarce jobs becomes the focus of economic policy, Ms. Ritchie noted. Thus, the existence of labour laws comes to be regarded as a regional handicap while their absence appears to bestow a competitive advantage.

In Canada, Ms. Ritchie stated, we need to concentrate, not on winning jobs away from other countries, or regions but on rebuilding the indigenous manufacturing base, developing a greater degree of economic self-sufficiency and on full employment. These goals are not, however, at the centre of current economic policy discussions. Rather free trade with the United States has become the central topic of such discussion; and the conviction of the Macdonald commissioners, that open competition with the United States will result in a healthier Canadian economy, has come to dominate in the minds of the legislators.

The probable outcome of a free trade agreement with the United States, Ms. Ritchie stated, will be a loss of Canadian jobs. In the manufacturing sector the Macdonald Commission has even specified the industries which may not survive the change. The impact on women will be particularly adverse since approximately half of the manufacturing sector's female work force is employed in the specified industries.

While the loss of certain jobs in the manufacturing sector was predicted by the Macdonald Commission, the extent of the potential loss in other areas was not fully examined. Commissioners failed to note those instances where American parent firms operate Canadian branch plants. The possibility that under free trade production may be transferred back to the American base is very real. Nor did the Commission examine trends within the rapidly expanding service sector where certain jobs have already been lost. Ms. Ritchie noted that various firms have taken their data-processing business to places like Florida where very little exists in the area of labour legislation. With free trade in services Ms. Ritchie expected that such trends would intensify.

The loss of jobs which will accompany the reduction of trade barriers should be of concern to advocates of employment equity, Ms. Ritchie noted, if only because the task of reducing present inequity will be slowed considerably through such a loss. Perhaps more serious is the potential outcome of the elimination of non-tariff barriers. The elimination of non-tariff barriers and "hidden subsidies," and the establishment of a "level playing field" has been the focus of American concern with respect to free trade negotiations. Unemployment insurance, medicare and other forms of social programming, along with a host of government sponsored economic and technical assistance programs are all encompassed within the parameters of negotiation. It is also probable, Ms. Ritchie added, that provincial regulations which restrict American operations in Canada through limiting unfair employment practice will come up for discussion.

What should be remembered, she noted, is that U.S. negotiators will seek the establishment of American conditions. The comprehensive nature of economic and social programming in Canada is at stake in the drive to harmonize conditions with a country which assigns much of the responsibility for such programming to the 52 states. Unemployment insurance is a case in point. In Canada, entitlement conditions and benefit levels are established by the federal government and national coverage is assured. In the US, programs are a state

responsibility with the result that the availability and level of benefits varies widely and the general level is lower than that in Canada.

Whatever the outcome of free trade talks, it is clear that the federal government in Canada is already looking for ways and means of reducing its unemployment insurance bill. The Macdonald Commission recommended broad reductions in the program which the Forget Commission has been instructed to examine and, in his 1984 budget speech, Michael Wilson indicated that a reduction in benefit levels is being contemplated. Ms. Ritchie noted that changes in the benefit level may succeed in bringing us closer to the situation in the US with respect to unemployment insurance provisions, but further cuts to the program, directed at limiting "hidden subsidies," may also be proposed before the two situations are sufficiently "harmonized."

All ordinary workers will lose under this new direction, Ms. Ritchie stated, but the impact of such reductions on women, and immigrant workers, who are disproportionately grouped at the lower end of the income scale, should give equity advocates some cause for alarm. Those who seek the reduction of barriers to female participation in the economy should also note that state payment of maternity benefits has recently been challenged in the U.S. Supreme Court as unconstitutional.

With respect to pay equity, Ms. Ritchie noted, significant advances have been made in the Canadian context which may be lost in the drive to "harmonize" the legislation governing the operation of the two economies. Coverage for private sector workers is provided for within the federal and Quebec human rights codes. This, Ms. Ritchie noted, is virtually unheard of in the U.S. and its importance should not be under-estimated. The programmatic approach to pay equity adopted in Manitoba may represent an advance over the case-by-case approach which has characterized the work of the various human rights commissions to date, but unless the promise to extend coverage to the private sector is made good, the advance may be negated. Without similar conditions in all spheres, competitive pressure may result in the contracting out of public sector jobs at which point public sector pay equity becomes ineffectual.

Within the framework of the market system, the extent of application of equity measures is a critical problem. In her report on employment policies in the designated crown corporations, Judge Abella also concluded that limited implementation of mandatory employment equity measures would place those affected at a competitive disadvantage. Objections to limited application were voiced within certain of the designated

corporations where it was argued that the "imposition of mandatory requirements only on federal crown corporations, which employ about 1.8 per cent of the Canadian work force," would be inadequate. "To hope for a spillover effect in the private sector is unfair," Judge Abella noted, both to crown corporations and private sector workers.[2] For this reason, she recommended that federal legislation be designed to cover as many employers as possible: crown corporations and federally regulated enterprises should come under the terms of the legislation while some form of contract compliance should be instituted since this would encourage a much broader application and extend some measure of coverage to private sector employees.

While contract compliance is included within the framework of the current federal Employment Equity Bill, such measures do not apply to firms which employ less than 100 people. The imposition of such regulations on smaller businesses within the private sector was considered inappropriate. There is a general perception that small businesses are already subject to severe financial pressures and that additional regulation would only complicate the difficulties of their survival. As panelist Mary Richard pointed out, the mortality rate for small businesses in Canada is 55 percent. Under such conditions the extension of regulations to cover small firms would appear unfair and inexpedient.

Yet at the same time it must be noted that the federal government decision to exempt firms of under 100 employees may set an example which will have wider ramifications. A Department of Regional Industrial Expansion (DRIE) study, published in 1983, estimated that between 35-40 per cent of the Canadian labour force is accounted for within firms which employ less than *50* people.[3] Moreover, small businesses account for a rapidly growing proportion of newly created jobs. While federal legislation is already limited in application, the total exemption of the small business component of the private sector from its provisions creates a precedent without providing any guidance for the pursuit of equity outside the large corporate setting. Thus, roughly half the Canadian work force remains outside the confines of consideration.

The difficulties faced by some small business proprietors in this regard should not, of course, be ignored. Mrs. Richard, a Metis Indian who currently works in the community development branch of the Winnipeg YWCA, provided an interesting personal account of the problems encountered within the setting of a small privately owned business. She and a partner wished to set up a restaurant in Winnipeg which would

serve native Indian dishes, and to this end they commissioned a feasibility study. Their market analysts provided them with some disturbing, if ironic, insights.

One unwritten rule of the industry, she noted, dictates that men are employed as waiters in higher-priced establishments while female waitresses are employed in lower-priced restaurants. While such informal rules are certainly inequitable, they do affect public perceptions and the beginning restaurateur must weigh such factors before hiring. Mrs. Richard explained, however, that her market analysts cautioned against hiring male natives as waiters because of a widespread public fear of Indian men. However irrational such fears may be, they can have a very damaging effect on the prospects of a new business. The small-scale entrepreneur may ignore such factors as tradition and public prejudice at his or her own peril.

The case of Mrs. Richard and her partner illustrates a certain dilemma which equity advocates must examine more closely. Small businesses are indeed more susceptible to market pressures than are medium or large-scale enterprises. Regulations which might be applied in the context of the corporate world would perhaps impose burdensome constraints on an already fragile small business community. However, if private sector workers are to benefit from equity legislation, then researchers and analysts must direct some attention to the small business sphere where so many are employed. Appropriate guidelines must be constructed if, as Laurell Ritchie cautioned, we do not wish to see advances in one sphere negated in another.

Dinner Address

The Minister of Employment and Immigration, the Honourable Flora MacDonald, took the opportunity to announce, in her dinner address, that the Minister of Justice had tabled that day the government's response to the recommendations of the Equality Rights Task Force. She reported some of the changes recommended by the government, including the elimination of a fixed retirement age within the civil service, protection against discrimination on the basis of sexual preference, and the guarantee of equal employment opportunities for women in the Armed Forces. Ms. MacDonald noted that these changes were consistent with the overall direction of government policy with respect to equality but added that it was essential that the endeavour be supported and extended by the affected interest groups.

Noting that the economy is currently undergoing a period of transition marked by the introduction of new technology, the intensification of international economic interdependence, and broad social and demographic changes, she maintained that we will need to find new ways to pursue equality in the face of such transformations. In doing so, it is important that government and special interest groups realize the need to develop a comprehensive approach as they seek to extend consensus on the commitment to equality. Government, however, cannot be viewed as the panacea in this effort. Rather government must

create the setting in which equality may be pursued and given greater definition.

The current Employment Equity Bill, Bill-C62, is cast in this mold, Ms. MacDonald noted. It is a piece of enabling legislation which sets forth a framework rather than a set of rigid regulations. The Bill requires that employers remove barriers to the access and progress of target group members; that they establish goals for the integration of target groups; and that they provide detailed reports on the results of the process by 1988. These reports are to be open to the public so that the population at large may judge what kind of progress is being made. Should employers fail to meet targets or should it be revealed that no significant changes have occurred, the Canadian Human Rights Commission has the power to institute investigations and make more binding recommendations.

In conclusion, Ms. MacDonald noted that enshrinement of equality in the Charter is the result of a long intensive struggle on the part of various interest groups, working on many fronts. This has been a liberating struggle, one which demonstrates the kind of broad change which may be effected by independent, organized groups when they act "self-consciously" and "autonomously." Ms. MacDonald added that this form of public action must be maintained. Governments cannot simply legislate and regulate equality into existence. Interest groups must continue to seize the initiative and work to create the conditions of equality throughout society.

Session 4:

The Social Structures: Family Responsibilities, Income Supports, Health and Social Services, Educational Opportunities

Social programs, as free trade negotiators have recognized, support and sustain economic activity in a variety of ways and thus condition the ability to pursue any economic objective. Similarly, the pursuit of a greater measure of equality in the economy while dependant on the orientation of economic policy is also predicated upon the existence of a social policy orientation which supports and sustains such a venture. The orientation of the state with respect to the general welfare of society is intimately bound up with the degree and type of equality which it seeks to promote.

The direction and purpose of state activity with respect to social welfare has changed dramatically over the course of the past century in response to broad economic and social change. There has been a shift in values and attitudes and a corresponding shift in the conceptualization of the state's social responsibilities and functions. The vagaries of economic life within industrial society are recognized. The fact that individuals, and indeed families, are unable to protect themselves against all forms of risk and adversity is accepted. As Dennis Guest notes in a study of the evolution of social security in Canada, the conviction that:

> there is a duty on the part of civilized society to see that the costs and benefits of industrial progress are shared and the protection of the most vulnerable members of the

> community . . . are first priorities in policy and programming,[1]

has shaped our thinking about the state's social role over the past 40 years. Social and economic equity are, in a sense, the modern rationale for state engagement in the social policy sphere.

Yet, as Dr. Guest and a host of other commentators note, the concepts which define the "welfare state" have always been the subject of controversy, one which has become more intense in recent years. The Macdonald commissioners note for instance that "political consensus on social policy" which marked the decades of the 1950s and '60s "has recently given way to more active ideological debate and uncertainty." They conclude however that the debate does not signal a profound change in public attitudes. It has not "generated a crisis in the form of a marked erosion of public faith in the welfare state". Rather an "uneasy amalgam of collectivist and individualist values" continues to characterize "public preferences" with respect to social programs.[2]

Defining the future direction of social policy and programming, given this "uneasy amalgam," poses certain difficulties. Panelists in the fourth session focused on the way in which social policy must be designed in order to ensure some measure of equality in the economy, but they were not in agreement on all issues. The subject matter of presentations varied along with the conceptualization of the difficulties which face us in the social policy sphere.

Professor Marvyn Novick argued for an extended definition of the state's role with respect to the guarantee of social welfare. If equality in the economy is the goal, then not only must the state protect the vulnerable, he maintained, but it must ensure that all citizens have the ability to "optimise life chances." It is only within the broad social policy framework of the welfare state that this becomes possible. Professor Novick noted, however, that current attacks on big government, on government intervention at all levels, have succeeded in weakening the political will and convictions which underlie the welfare state. The possibility of achieving a greater measure of equality in the economy has been seriously limited as a result.

Professor Novick offered a slightly different definition of equality from those which had been discussed in previous sessions. Rather than focusing on equality of outcomes or substantive equality with respect to representation within the employment spectrum, he recommended a perspective which focuses on the different meanings attached to equality at

different stages of life. The policies necessary to ensure some measure of economic equality for children, young adults and the elderly are quite different from those which spring from a consideration of equality for mature employable adults. Social policy must address itself to the individual at every stage of life. The type of equality which it should endeavour to ensure Professor Novick termed "developmental equality."

Social policy which will ensure "developmental equality" will necessitate the maintenance of the principle of universality, the provision of a broad range of resources, and the abandonment of a model of social relations which posits self-provision as the natural state of affairs. With respect to the latter, Professor Novick stated that interdependence and mutual reliance are inherent facets of social organization. If it is recognized that economic activity is interdependant, that human beings must rely on each other to create sustenance and wealth, Professor Novick maintained, a positive view of government intervention is developed. The responsibility for redistributing resources, for ensuring that everyone benefits as a result of a process in which everyone's effort is essential, devolves upon government. Models which posit the necessity of allowing market forces to govern the distribution of resources are based upon the assumption that human beings are natural competitors; each individual thus attempts to compete for his/her individual share of the wealth. From this view stems the notion that government intervention must be kept to a minimum since it will otherwise interfere with competition within the marketplace.

In the past ten years notions of minimal government have made much progress, Professor Novick noted, and there has been a corresponding deterioriation in terms of the ability of the most vulnerable to achieve equality in the economy. He cited the dramatic increase in child poverty in the past five years. He noted as well the steadily worsening problem of youth unemployment which requires an effective employment strategy. Government response has included instead the promotion of "turnstile" employment in economically depressed regions, a demoralizing strategy at best. The current focus of expectation with respect to job creation is the small business sphere. Though the rate of job creation in this area is better than in others, these positions are often the least well paid and the most vulnerable to economic fluctuation. Meanwhile, the loss of positions in the public sector constitutes a real blow to the pursuit of equality for women and minorities since this is the one area where equitable employment policies have had some effect.

The lack of an effective employment strategy, the absence of policies to deal with the dislocation experienced by the unemployed, and the general indifference to the problem of poverty, whether it be child poverty, street poverty or the poverty of the elderly are facets of a "minimal government" approach to social and economic organization. While this approach to government activity is not as prevalent in Canada as it is in the U.S. or the U.K., it has nonetheless gained sufficient sway over the past ten years to prevent extension of the welfare state and the type of equality in the economy which welfare state policies promote. In allowing market forces to dictate the terms of provision we create "privileged" status for some. Only the winners of market competition may attain the privilege of "developmental equality," Professor Novick noted, within the context of a minimal government approach. A renewed commitment to the welfare state would entail a range of new policies and would require a considerable exercise of the "social imagination." He concluded however that while the process of constructing a new agenda for the welfare state is a difficult one, it is crucial to the pursuit of equality in the economy.

Professor Novick's perspective on the welfare state represents one viewpoint in the continuing debate about the orientation of the state with respect to social policy. Yet another perspective was enunciated by Professor Conrad Winn. Maintaining that many of the policies of the welfare state have been failures, Professor Winn attempted to outline a more cautious approach to policy formation. While not opposed in principle to government intervention directed at ensuring equality, he questioned the wisdom of certain current policy alternatives and especially affirmative action in the form of quota hiring.

Professor Winn observed first that Canadian policy makers suffer from parochial vision and that they have failed to examine the experience of other countries with respect to affirmative action programs. The abject failure of affirmative action programs in other countries should be of concern to policy makers, but, Professor Winn maintained, they have narrowly focussed on certain aspects of American experience instead. In failing to take a broader range of experience into account, policy makers fall prey to the prospect of repeating avoidable errors.

The attempt to widen the base of information underlying the policy debate must be accompanied by attempts to include groups who may be affected by, or have opinions to contribute to, the discussion. Professor Winn maintained that groups like Real Women, which are hostile to affirmative action, have been excluded from the current policy debate. As well, they are

excluded from governmental sources of funding while "elite" groups, sympathetic to affirmative action, are almost totally supported through these sources.

Professor Winn also questioned whether the evidence on discrimination points towards the necessity of affirmative action as a remedy. Census data on incomes, he noted, do not indicate that non-white minority groups as a whole are less well paid than whites. In the case of women, it is true that an income gap exists, reflecting the fact that women have greater family responsibilities than men. In this instance, Professor Winn noted, employers should not be asked to enact the remedies and assume the costs. Rather, compensation for this type of burden is the responsibility of government.

He also questioned whether affirmative action in the form of quota hiring would have the desired effect. Professor Winn maintained that in this guise, affirmative action creates a class of well-paid positions in the human rights section of government and assists well-educated, upper status women in general but does very little for the mass of lower status women who are either not in the work force or working in small firms which are unaffected by affirmative action programs. Quota hiring thus assists high income families at the expense of lower income families.

Family structure and the values which parents communicate to their children have a profound effect on economic behaviour. Yet this is an area over which governments have little effective control. Professor Winn pointed out that variation in family income is correlated with variation in family structure. He suggested that government intervention in the form of social welfare programs may contribute to the decline of families and noted that this is, in fact, a theory which has achieved wide acceptance in the United States with respect to the black family.

Professor Winn recommended a modified version of affirmative action. While he cautioned against the establishment of affirmative action as a right, he felt that in the social service sphere preferential hiring of the members of the various disadvantaged groups may be defended. The service that is rendered may be improved as a result of the selection of candidates whose background gives them some understanding of problems encountered by members of the same groups.

Professor Winn concluded that the problems of disadvantaged groups vary and that no one solution will solve all problems. Affirmative action is too often viewed as a panacea for a host of conditions when, in fact, very different solutions may be

indicated. We should not, he stated, be substituting benevolent sexism or racism for malevolent versions.

Mr. Waheed Malik disagreed with Professor Winn's assertion that the failures of other countries in the affirmative action sphere should give us pause with respect to its implementation in Canada. Addressing himself to the problems of visible minority groups specifically, Mr. Malik and another questioner noted that the real problem for these groups is lack of access to positions of power or authority. General income data, they said, are in some senses misleading. Global figures cloud the fact that many visible minority group members are fairly recent immigrants who, owing to immigration laws, *must* be in possession of certain skills and employment qualifications. Professionals, skilled trades people, or those who possess the capital to start their own businesses stand a greater chance of being admitted to Canada under current regulations and this is reflected in the income pattern. The fact remains, however, that they have greater difficulties penetrating the ranks of the civil service, the judiciary, and other areas of governmental control. Moreover they are not well represented within corporate management ranks as Professor Jain pointed out in session three.

There are, as well, distinctions between visible minority groups with respect to income, a problem which Professor Winn pointed out in his presentation. Yet the common difficulty Mr. Malik maintained, is the lack of representation within the ranks of government and the problems which this entails both in terms of service, as Professor Winn also noted, and in terms of the ability to share in the exercise of power. Mr. Malik attempted to detail an instance of this problem with reference to the health care and social service delivery system in Quebec.

Focusing on the difficulties faced by the province's ethnocultural minorities in obtaining equal access to the system, Mr. Malik commented that, while the province has undergone a dramatic demographic change in the past 20 years, institutions have been slow to respond. Political concentration on questions of national identity has tended to obscure the fact that the non-French Canadian segment of the population, coming from a variety of ethno-cultural backgrounds, is growing rapidly. And while the legislative means for the redress of certain problems exist, both within Quebec and Canada as a whole, the system operates at a very slow pace.

The present health care and social service delivery system was instituted following the report of the Castonguay Commission in 1970. The report recommended a re-organization and re-orientation of the system, directed at guaranteeing

greater access and at providing more personalized and comprehensive service. A five-tiered network of institutions was established which covers the range of physical care, mental health care and social services. Regional boards of administration, hospitals, social service centres which offer counselling, reception centres which provide day-care and temporary residence facilities, and local community centres which function as medical clinics and offer referral and information services, are encompassed within this network.

Yet, though the system is varied and comprehensive, the Ministère des Communautés culturelles et immigration concluded in 1981 that cultural minority groups do not make full use of it. Few members of these groups are employed within the system, Mr. Malik noted, and a problem, similar to that described by Professor Jain with respect to police force recruitment, has developed. Those who might need to make use of the facilities, especially with respect to counselling, are disinclined to do so because of fear or suspicion that they will be misunderstood. Mr. Malik stated that, within the health and social service system, human resource strategy must encompass both employment equity and cross-cultural training for all staff. Moreover, cross-cultural education should be added to the mandate of the universities and greater effort should be made at this level to recruit students from minority communities and to train those who will eventually find employment within multicultural organizations.

In terms of the services provided through the system Mr. Malik emphasized the lack of attention paid to the "special-need clientele of the racial minorities." The problems of racial minority, youth, women, the elderly, and the problems of the family in general may differ significantly from those encountered within the dominant cultural group; but the system does not really recognize this distinction. In the absence of public provision of such services, non-governmental community organizations must step in to fill the breach. He recommended that some measure of technical and financial support should be extended to those organizations which are presently providing social service to the minority communities.

The problem in this instance, Mr. Malik added, is not the "doctrine of minimal government" or even a failure to recognize the necessity of remedial action. Rather a large unwieldy bureaucracy has proven incapable of living up to its stated intentions with respect to visible minority representation within its ranks. Plans to promote the integration of visible minority groups within provincial government offices have failed because

of a lack of true commitment to the objective. Meanwhile the provincial bureaucracy has become large and top heavy and little progress has been achieved. The problem as Mr. Malik conceived it, has little to do with more government or less government. Rather, political will, or lack thereof, is at the crux of visible minority group difficulties.

As Professor Novick noted in the course of his address, equality may have different implications at the various stages of life. For those who are retired or preparing to retire soon, a different set of issues from those which affect working adults presents itself. As Flora MacDonald's announcement made clear, flexible retirement age is one of these issues. Lynne Sullivan attempted to sketch in the rest of the equality picture for the elderly.

The aging of the Canadian population is a demographic trend for which, Ms. Sullivan noted, there are a number of causes: improved health care which allows Canadians to live longer, the maturing of the baby boom, low fertility, and low birth rates are among them. These causes have long range implications and it can safely be predicted that the trend will continue well into the 21st century. Ms. Sullivan added that by 2030 some demographic projections indicate that 20-25 per cent of the population will be over the age of 65. The future support and care of the over-65 population is a matter of some concern. The present challenge is to ensure that equitable treatment is extended to the elderly both now and in the years ahead.

Ms. Sullivan noted that there is a tendency to view the question of future support and care as an overwhelming difficulty. However, she stated that despite alarmist claims, neither the Canada nor the Quebec Pension Plans are going to go broke. Government actuaries are not unaware of the aging of the population and the level of present contributions is established to cover costs of the plan in the year 2004. The fact that such changes have been foreseen and may be planned for in advance certainly decreases the likelihood of catastrophe. Moreover, a 1981 OECD report revealed that Canada spends less on its pension programs than any of the other 12 member nations surveyed. This is partly a result of the fact that some European countries have already reached the demographic stage at which Canada will arrive in the 21st century. A remixing of social welfare budget allocations may be necessary in future but this is neither an impossible nor a desperate prospect as the European experience should indicate.

Alarmists also focus their attention on the anticipated rise in the cost of extending health care to an aging population and,

Ms. Sullivan noted, their concerns are not entirely unfounded. The institutional structure of our health care system makes attending to the problems of the aged much more expensive than it need be. More appropriate social welfare support measures are required. Yet, at the same time, Ms. Sullivan pointed out, the European examples are there to draw on. If other countries have managed to care for an aging population without coming close to economic collapse, it can only be assumed that we may be able to do as well.

Rather than focusing on unlikely disasters, Ms. Sullivan advised that attention be directed to several very real problems which confront senior citizens. Stereotypical conceptions of the aged are, of course, one real problem. Another problem is the role of retirement in our lives and the way in which we choose to view the eventuality of withdrawal from the active workforce. As Mme. Cadieux noted in the second session, designing a policy of "flexible retirement" should be a priority. Ms. Sullivan added that a greater measure of early planning may ease the problems of transition which presently make the act of retiring such a wrenching process.

Policy which is aimed, however, at encouraging Canadians to plan ahead and make greater provision for retirement must be viewed as a long-term priority. It is important, Ms. Sullivan stated, to recognize a distinction between the situation of those who are presently reaching the retirement stage and those who will do so in 20 or 30 years. There is an extremely high incidence of poverty amongst Canadians over the age of 65 and any changes in policy must take this into account.

The reasons for the impoverishment of a large proportion of the elderly are structural. The social transition from an agricultural to an urban industrial base entailed the disappearance of traditional forms of support for the elderly. So long as the family was the fundamental unit of economic production it was possible to conceive of support for the elderly as a family responsibility. Those who could not depend on family support had to continue working, however, and as an urban industrial society evolved this became a more prevalent necessity. The notion of retiring automatically at the age of 65 is, thus, a relatively recent development.

Though the social transition attendant upon industrialization commenced in the late 19th century, the provision of publicly or privately funded retirement income is really a post-World War II phenomenon. The public pension program, in fact, developed to its present state in the 1960s and is still regarded as a supplement to funds supplied through private

pensions or savings. Private pension plans, for their part, are not universal, generally not portable and usually subject to regulations regarding length of time served with the company, which limit access to employers' contributions. For reasons discussed by Mme. Powers in the third session, women are particularly hard hit by such regulations. It is clear that pension reform is long overdue, but as this is only just occurring, Ms. Sullivan noted, it will not help those who have already retired.

Still less may people depend upon savings to sustain them in retirement, and despite the fact that RRSPs are widely advertised, they are, in fact, little used. Amongst those who are currently retired it is, however, frequent that their assets will include a home. Ms. Sullivan stated her opposition to the current suggestion that the possession of such assets should be a factor in the determination of entitlement to the Guaranteed Income Supplement. At the same time however, she noted that income testing and the abandonment of universality as it applies to ordinary benefits, are possibilities which must be considered. If universality is abandoned, she added, a restructured benefits program must not be directed at insuring a minimum income at the subsistence level. It may be possible to exclude those "with incomes at or twice as much as the average industrial wage," and redirect some portion of the funds saved to those living below that wage level. This, however, is very different from choosing to extend benefits only to those at the poverty line.

For those who will not retire for another 20 or 30 years the issues are slightly different, Ms. Sullivan noted. The possibility that they may assume a greater burden of providing for themselves should be considered, but it should not form the basis of public policy planning. It is unreasonable to predicate policy on the basis of what is desirable without examining whether the desirable is feasible. It is unreasonable, Ms. Sullivan stated, to expect that government pension provisions can at some point in the future be phased out of existence.

Those who can make provisions for retirement fairly early in their working life should be encouraged to do so. This is more likely to occur, Ms. Sullivan noted, if retirement is viewed positively. Flexibility to decide when one wishes to retire is essential in this regard. Employer provision of financial and logistical counselling is also important and should be offered in the early stages of working life when an individual still has some degree of economic leverage. Only under such conditions can we reasonably expect that people will be able to make the choices

which allow them to provide adequately for themselves in retirement.

Both Mr. Malik and Ms. Sullivan noted the importance of governmental willingness and ability to respond to broad social and demographic change. Social policy has in some senses only just caught up with the very broad changes which have occurred over the course of the last century. The ability of governments to manage what appears to be a continuing transition will depend on both the recognition of alterations in the composition and character of the Canadian population and a commitment to shape social policy accordingly. Professor Margrit Eichler examined the Canadian family within this perspective. Addressing herself to the changes in the Canadian family which have occurred over the past twenty years, she attempted to indicate what the future shape of the family may be and to describe what policy consequences this may entail if we are seriously concerned with pursuing equality between the sexes.

The broad demographic changes which have had and may continue to have an effect on family structure are several. The anticipated increase in the proportion of the elderly, as detailed by Ms. Sullivan, will mean an increase in the number of people who may need the care and attention of younger members of the family. Increases in the rate of divorce and in the proportion of children born to unmarried mothers means that one-parent families will continue to become more common. Re-marriage of divorced partners is also on the increase so that the children of such couples will have familial and economic links with more than one household. Accompanying these demographic changes are the now familiar changes in labour force composition. The majority of wives and of mothers are now working and as a consequence most Canadian children do not have a full-time mother in the traditional sense.

Professor Eichler noted that these trends are not specific to Canada but cnes which characterize modern highly industrialized societies, regardless of their political structure. The direction or character of change thus appears to be less a facet of previous social policy orientation, as Professor Winn suggested in his remarks on the black family in the U.S., and more a reflection of structural changes in the social organization of economic production. It follows that such trends in and of themselves will probably not be reversed by changes in social policy orientation and that attention should rather be focussed on the consequences of these trends and the social policy orientation which they necessitate.

In terms of the consequences of these trends, Professor Eichler added that no one universal family structure can be assumed any longer. Both one-parent families and two-earner families, whether with or without children, are becoming more prevalent while the traditional one breadwinner family structure is now in the minority. Moreover, divorce and re-marriage rates suggest that children will increasingly have familial and economic links with households other than the one in which they reside. The labour force participation rates of mothers also suggest that shared child care arrangements will affect greater and greater numbers of children. Already, Professor Eichler added, the majority have experienced some form of shared care.

One consequence of the high rate of divorce which deserves special consideration in terms of the pursuit of economic equity, Professor Eichler maintained, is the increasing level of impoverishment for ex-wives with children. Recent studies conducted in California concluded that the divorced wife and her children generally live on 40 per cent of their previous income while the divorced husband lives on 140 per cent of previous income. This type of discrepancy is common. Whether it is as large elsewhere as it is in California is uncertain since the necessary studies have not been conducted.

Professor Eichler noted that we are presently in a period of transition in terms of the family models upon which we choose to base our policy decisions. If we fully accepted the nuclear family with its one male breadwinner as the norm, then we would adopt labour market policies which gave preference to men and regarded women as a labour reserve, encumbered by family responsibilities, and not solely dependent on job income for their own support. The tax structure would also recognize this and women and children would be classed as dependents. In terms of other government transfers, mothers would receive income replacement in case of the absence of fathers, and fathers would receive child care assistance in the case of the absence of mothers. (This, Professor Eichler added, was in fact, the general underlying principle of provincial welfare provisions until the early 80s.) The consequences attendant upon divorce in terms of the separation of household and family would not be recognized and non-resident parents would have neither rights nor responsibilities.

This model and the policies which it implies have been superceded to some extent, but a full acceptance of the policy implications of demographic and social change has not yet been reached. Professor Eichler proceeded to sketch out a model of the "new family" and the type of policy directions which it would

entail. Policies for the "new family" would accept equality between the sexes as a fundamental tenet. Labour and employment policies would, therefore, regard men and women as "primary wage-earners" and would recognize that both men and women have family responsibilities. Tax structure and other government transfers would also recognize an even distribution of responsibility for children. Parents would receive tax benefits, and replacement income and care would be provided in case of the loss or absence of either parent.

Recognition of the consequences of divorce in terms of the separation of the family and household would have two consequences. First because no single model of the family could be assumed, eligibility for benefits would be based on individual rather than family entitlement. Second, the rights and responsibilities of parents living outside the household would be enforced. In other words, the present high level of default on maintenance payments would be dealt with seriously.

Professor Eichler noted that the "new family" model would entail a substantial widening of the social service network as child care facilities and provisions for the care of those adults who are incapable of caring for themselves would have to be extended. At the same time wage replacement measures, which would cover those who performed such work in the home, would also be extended. This, she stated, is an aspect of policy predicated on the new family model which certain theorists regard as dispensable. While accepting the necessity of re-orienting policy in general, they regard the care of dependent children or adults (whether they be aged or infirm) as a private responsibility and seek to limit state involvement in this sphere.

Yet, Professor Eichler maintained, insisting that both child care and the necessity to provide for the family through work are private responsibilities, places a disproportionately heavy burden on one-parent families, which in the great majority of cases are headed by women. The combination of the two tasks also presents great difficulties for the partners in two-earner families and it may be assumed that the greater part of the burden will continue to fall on the working mother. Thus, the failure to recognize any social responsibility for the care of dependants means that the advance of sexual equality within the labour force will be severely limited.

The socially useful aspects of work done in the home must be recognized if we are to seriously pursue the goals to which our constitution commits us, Professor Eichler maintained. Moreover, it is clear that there are presently distinctions between the privately useful work done in the home and the socially

useful work conducted there, which are recognized by governments. Governments accept the responsibility of caring for those who cannot care for themselves, whether they be children or adults who are somehow incapacitated, in those cases where no one else is there to perform the function. These functions have a social utility, whereas the care or service which one adult spouse may supply to another in the context of the household is only recognized as being privately useful. Governments do not assume any responsibility, in the absence of a spouse, to provide replacement care to adults who are fully capable of caring for themselves.

Thus, the distinction between the socially and privately useful work performed in the home is already recognized within the context of social policy. If we also recognize our obligation to guarantee equality between the sexes in the economy as a whole, then the extension of child care facilities or the supply of replacement income to those who continue to perform such work on a full-time basis in the home becomes a necessity. All parents, Professor Eichler added, should be eligible for such assistance. In the absence of such provisions, equity programming cannot be expected to accomplish its ends.

As panelists in the fourth session made clear, the consideration of equality in the economy cannot be divorced from the consideration of social policy orientation. While many panelists and audience members took issue with Professor Winn's conclusions about the efficacy of affirmative action programs, few would disagree with his contention that employment equity programming will not solve all our difficulties. Employment equity is a critical priority but the equitable redistribution of resources and income and the protection of the vulnerable are equally important to the pursuit of equality in the economy.

The future direction of social policy is, thus, a question of some concern to equity advocates. While the divisions between panelists are probably reconcilable at some level, it is interesting to note that their perspectives on the future orientation of policy were quite distinct. Obviously Professor Winn's critical stance with respect to the welfare state sets him apart from other panelists, especially Professor Novick. There is also, however, some distinction between Professor Novick's "life-cycle" orientation and the "new family" orientation of Professor Eichler's policy recommendations. Within Professor Novick's model, policy is modeled on a recognition of family considerations because the assumption of family responsibilities conditions progress through various stages of the life cycle. Within

Professor Eichler's model, the family as a unit is not accorded the same emphasis and policy is geared towards individual adults.

In Ms. Sullivan's discussion of the elderly, she pointed out that the possibility of abandoning universality is one which has to be seriously considered. Her own conclusions, in this instance, were tentative and limited, of course, to the field of old age pensions, but it should also be noted that Ms. Sullivan saw the encouragement of a greater degree of self-provision in the future as a necessary goal of present policy design. In this sense, her approach and recommendations were distinct from those of other panelists.

Finally Mr. Malik, while not opposed in principle to the extension of the welfare state, saw difficulties in the bureaucratic mechanisms which the welfare state has spawned. Benign or positive intentions may be subverted by an unwieldy and inefficiently controlled bureaucracy. Alternative means of delivering essential social services to Canadians have to be considered, he noted, if governments fail to take the goal of equality seriously.

The common perception amongst panelists is that governments have not seriously addressed the issue of equality within the context of social policy. That "uneasy amalgam" of values, which the Macdonald commissioners noted characterizes public preferences with respect to social policy, is reflected in an uneven commitment to policy goals. Panelists were in agreement that the time has arrived when we must adopt a more consistent approach to our commitments.

Session 5:

Taking Our Bearings: Wrap-up of Discussions and Directions for the Future

In this last session, Doris Anderson provided a brief summation of issues raised in the course of the workshop and some additional comments on issues which remain to be discussed. While noting that the workshop had succeeded in bringing a variety of perspectives to bear on the issue of equality in the economy, her chief regret was that so few representatives from the business community had been present. The absence of this particular group was unfortunate since the level of support or opposition within the business community will have a direct bearing on the success of various measures discussed at this workshop. It should also be noted that the very pragmatic, technical concerns of those who may be asked to implement equity programs in the workplace need to be more fully addressed.

The workshop did, however, succeed in raising and identifying the important areas of concern and in exploring the fundamental conflicts which surround discussions of equality in the economy. This conflict, Ms. Anderson noted, surfaced in the first session, wherein the two opposing positions were very cogently articulated. In reviewing the two positions, Ms. Anderson questioned whether Canadians are really possessed of the "innate sense of fairness" with which Senator Marsden credited us. At the same time she questioned whether we must remain as philosophical about bigotry as Professor Cooper insists. If we accept Professor Cooper's contention that market forces must be allowed to prevail, then we implicitly

accept that the market will eventually succeed in allocating resources fairly. Our experience however, gives contrary indications. Child labour laws, minimum wage laws, health and safety regulations, and laws designed to guarantee environmental protection were all resisted initially because it was maintained the additional costs involved would interfere unduly with a firm's ability to engage in market competition. Market competition dictates attention to cost-effectiveness, not fundamental equity or fairness.

If, on the other hand, we accept a responsibility to ensure some measure of equality in the economy, then we must design firm and effective measures for its establishment. Voluntary affirmative action, Ms. Anderson maintained, has not succeeded in changing the workplace in Ontario, though permissive legislation has been around for at least ten years. Mandatory affirmative action, she noted, has succeeded in improving the position of disadvantaged groups in the United States, despite whatever failures Professor Winn may insist have occurred elsewhere. As Mme. Cadieux noted, a number of American firms are presently willing to testify to the benefits which have accrued as a result of affirmative action. That experience should not be ignored.

We must also give due attention to questions of enforcement and application, Ms. Anderson added. Many critics have insisted that the federal Employment Equity Bill will have little positive effect unless the enforcement mechanisms are strengthened. Others have observed that the restriction of most equity legislation to the public sector is not sufficient. As Ms. Ritchie cautioned, there is a danger that we will only succeed in rendering ineffective our equity efforts if we do not attempt to ensure wider application.

As Professor Cooper has pointed out, however, the real source of the discrepancies between the economic situations of men and women, lies in the division of household responsibilities. Women undertake the greater burden of child-rearing responsibilities and therefore have less time to devote to paid work or career. This, Ms. Anderson noted, is very true. It does not logically follow, however, that social and economic policy must be designed to maintain this situation.

In examining the family in historical perspective, Ms. Anderson continued, it becomes clear that dramatic changes have occurred over the past 300 years. When the family was the fundamental unit of economic production and organization, children were a financial asset. The decision to marry and raise children therefore had a specific private economic rationale.

Many people, as a result, did not marry at all because the economic reasons or conditions for doing so, did not exist.

The economic rationale for marriage passed out of existence once the notion that children should not be subject to economic exploitation became widespread, and people now marry for a variety of reasons. We have generally come to accept, however, the notion that people should marry for emotional reasons – because they need the love and companionship which marriage offers. When the emotional symbiosis breaks down, Ms. Anderson noted, partners tend to assume some burden of guilt, as though they have failed at a task in which our ancestors were so much more successful. Any examination of the history of marital arrangements should convince us that this is not the case.

If we accept divorce and family disruption, or the decision not to marry at all, as natural and, in some senses, inevitable facets of modern life then we may, as Margrit Eichler stated, get a clearer sense of what social policies are necessary and timely. If children are no longer regarded as private economic assets, it can be recognized that the care and rearing of future generations have social as well as personal significance. Ms. Anderson suggested that we might compare the rearing of children with the defense of the country from some form of military threat. Both are necessary tasks which may require an extended absence from the paid labour force. If we did not extend assistance in the form of retraining and pension benefits to those who defended the country from military threat the public outcry would be deafening. The needs of parents who absent themselves from the labour force in order to rear children are equally pressing and should have an equal claim on our attention.

Finally, Ms. Anderson added, the disadvantaged will not be complacent about their situation forever. In the case of women at least, the evidence suggests that their attitudes are changing rapidly. Citing two surveys of women conducted by Thompson/Lightstone in 1981 and 1984, Ms. Anderson noted that there is a growing measure of recognition and sympathy for the goals of the women's movement. Fully 95% of women surveyed in 1984 agreed with most of its principles. The study was conducted on behalf of advertisers and revealed, not surprisingly perhaps, that women are generally irritated by the patronising image of the cleanliness-obsessed housewife which is conveyed in many advertisements. Most want to work and most recognize that their daughters must be prepared to work outside the home. The majority believe that male attitudes must change, that men must, in a sense, catch up before some measure of progress may occur.

The awareness of discrimination, of disadvantaged status will eventually result in a greater degree of disaffection, which in a democratic society is usually registered at the ballot box but can have more serious implications as well. If we are not a fair society, Ms. Anderson concluded, it can only be hoped that we are a smart society:

> . . . We are going through one of the biggest social revolutions in the history of humanity, bigger possibly than the industrial revolution . . . . If we don't adapt as quickly as we can . . . then we deserve what we get.

Luncheon Address

The Honourable Monique Gagnon-Tremblay, Quebec's Minister Responsible for the Status of Women, provided some reflections during the second luncheon on the possibility of reconciling the goals of equality and prosperity. The interdependance of the two goals cannot be denied, she noted, but it is also necessary to recognize those areas where conflict exists. Such a recognition is essential if we are to come to an understanding of what equality will ultimately mean, with respect to the situation of women and men.

Mme. Gagnon-Tremblay noted, in the first instance, that the discrepancy between the economic situation of men and women is a problem of pressing concern. The victims of poverty, underemployment and unemployment are more often women, and while this situation is changing it is obvious that much remains to be accomplished. Our notions of equity dictate that we attempt to eliminate discriminatory barriers. As well, our concern with ensuring prosperity is also at stake.

The minister added that prosperity is contingent on our ability to fully develop and use all our social resources. If we are to fully use the skills and intelligence of the female half of the population it is necessary to offer them the education and training with which such attributes may be developed. Support services, in the form of child care and maternity benefits, and equity programming within the workplace are all necessary to the pursuit of sexual equality.

What we are really pursuing in this respect, Mme. Gagnon-Tremblay stated, is full employment. Few people, she added, voice serious objections to the pursuit of full employment. However, once a list of economic policy priorities is drawn up, contradictions between objectives may be revealed. In the case of the pursuit of economic equality for women, it is important to underline those aspects which enhance and compliment the pursuit of economic well-being.

The development of women's skills and abilities will clearly mean that the economy will have a broader range of human resources to draw upon. It should also be noted that women are consumers and investors and their economic advance will necessarily have a stimulative effect on demand. Moreover as we approach the goal of equality, the necessity of government intervention will be lessened and the associated costs will decline. Resources may then be redirected into other productive pursuits.

There are, the minister mentioned, less positive, contradictory aspects which must also be examined. The conclusion that certain programs which attempt to ensure an adequate distribution of income act as disincentives to employment cannot be escaped, she maintained. An unhealthy dependence is encouraged which is inconsistent with real equality. Real social equality means independance and policies which do not foster personal autonomy are performing a disservice to society. It is apparent as well, she added, that attempts to place responsibility for the costs of equity programming directly on employers may succeed in reinforcing selective and discriminatory hiring practices. Child-care and education costs are a social responsibility and, in assuming them, we must be certain that we are using resources effectively. We cannot afford to dedicate the better part of our resources to such programming if the productive benefits do not counterbalance the costs.

In conclusion, Mme. Gagnon-Tremblay echoed the remarks of Ms. Flora MacDonald. Government, she noted, must act as a catalyst for the establishment of equality. Attitudes are not changed overnight by the introduction of legislation or regulation and attitudes are at the base of this problem. The economic situation of women is a symptom of a more profound and complex social condition. The division of work within the home and the attitudes of men and women towards household and family responsibilities must change if true equality is to be achieved.

References

Preface

1. Canada, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, *Final Report*, Three Volumes (Hon. Donald S. Macdonald, Chair), (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985), Vol. 3, p. 306.

Session 1

1. Senator Marsden discussed the following reports:

Canada, Royal Commission on Equality in Employment, *Final Report* (Judge Rosalie S. Abella, Commissioner), (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1984);

Canada, Royal Commission on the Economic Union . . . *Final Report, op. cit.*;

Canada, Parliament, House of Commons Special Committee on Visible Minorities in Canadian Society, Minutes of Proceedings and Evidence, No. 4, *Equality Now* (Robert Daudlin, MP, Chair), (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1984);

Canada, Parliament, House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, Sub-Committee on Equality Rights, Minutes of Proceedings and Evidence, No. 29, *Equality Rights* (Patrick Boyer, MP, Chair), (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985).

Session 3

1. Canada, Royal Commission on Equality in Employment, *Final Report, op. cit.*, pp. 122-126.

2. *Ibid.*, p. 126.

3. Canada, Department of Regional Industrial Expansion, Small Business Secretariat, *Statistical Profile of Small Business in Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1983).

Session 4

1. Dennis Guest, *The Emergence of Social Security in Canada* (Vancouver: Univ. of British Columbia Press, 1980), p. 3.

2. Canada, Royal Commission on the Economic Union . . . *Final Report, op. cit.*, pp. 578-579.

Publisher's Note

Audiotapes and transcripts of the workshop sessions are available at cost from:

The Institute for Research on Public Policy
P.O. Box 3670 South
Halifax, Nova Scotia
B3J 3K6

(902) 424-3801

Videotapes (VHS, Beta, and 3/4 inch) are available from:

Seneca Productions
430 Riverside Road
Kahnawake, Quebec
J0L 1B0

(514) 632-8707

The cost of the tapes is as follows:

$90 per session; $150 for 2 sessions; $200 for 3 sessions; $240 for 4 sessions and $350 for the complete set.

Institute Management

Rod Dobell	President
Peter Dobell	Vice-President and Secretary-Treasurer
Yvon Gasse	Director, Small & Medium-Sized Business Program
Barbara L. Hodgins	Director, Western Resources Program
John Langford	Director, Governability Research Program
Barry Lesser	Director, Information Society Studies Program
Shirley Seward	Director, Studies in Social Policy
Frank Stone	Director, International Economics Program
Parker Staples	Director, Financial Services
Donald Wilson	Director, Communications
Louis Vagianos	Director, Publishing Services
Tom Kent	Editor, *Policy Options Politiques*

Fellows- and Scholars-in-Residence:

Edgar Gallant	Fellow-in-Residence
Tom Kent	Fellow-in-Residence
Eric Kierans	Fellow-in-Residence
Jean-Luc Pepin	Fellow-in-Residence
Gordon Robertson	Fellow-in-Residence
David Burgess	Scholar-in-Residence
Barry Cooper	Scholar-in-Residence

If you wish to receive a copy of the latest Publications Catalogue, please write to:

The Institute for Research on Public Policy
P.O. Box 3670 South
Halifax, Nova Scotia B3J 3K6

L'égalitarisme et L'économie:

The Institute for Research on Public Policy
L'Institut de recherches politiques

A national, independent, research organization
Un organisme de recherche national et indépendant

Créé en 1972, l'Institut de recherches politiques est un organisme national dont l'indépendance et l'autonomie sont assurés grâce à des revenus provenant d'un fonds de dotation auquel souscrivent les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que le secteur privé. L'Institut obtient en outre des subventions et des contrats des gouvernements, des compagnies et des fondations afin de réaliser certains projets de recherche.

La raison d'être de l'Institut est triple :

- Servir de catalyseur au sein de la collectivité nationale en favorisant un débat public éclairé sur les principales questions d'intérêt général.
- Stimuler la participation de tous les éléments de la collectivité nationale à l'élaboration de la politique d'État.
- Trouver des solutions réalisables aux importants problèmes d'ordre politique afin de contribuer à l'élaboration d'une saine politique d'État.

Un Conseil d'administration, chargé de la décision, et une Commission de direction, responsable d'éclairer le Conseil sur l'orientation de la recherche, assurent la direction de l'Institut. L'administration courante des politiques, des programmes et du personnel relève du président.

L'Institut fonctionne de manière décentralisée et retient les services de chercheurs en divers points du Canada, s'assurant ainsi que toutes les régions contribuent aux recherches.

L'Institut cherche à favoriser, dans la mesure du possible, la compréhension et la discussion publiques des questions d'envergure nationale, controversées ou non. Il publie les conclusions de ses recherches avec clarté et impartialité. Les recommandations ou les conclusions énoncées dans les publications de l'Institut sont strictement celles de l'auteur et n'engagent aucunement le conseil d'administration, la commission de direction ou les bailleurs de fonds.

Le président assume la responsabilité ultime de publier un manuscrit au nom de l'Institut. Il jouit à cette fin des conseils du personnel de l'Institut et de critiques de l'extérieur quant à l'exactitude et l'objectivité du texte. Ne sont publiés que les textes qui traitent de façon compétente d'un sujet digne de la réflexion du public.

Les publications de l'Institut paraissent dans la langue de l'auteur et sont accompagnées d'un abrégé dans les langues officielles du Canada.

L'ÉGALITARISME ET L'ÉCONOMIE :

Synthèse des débats d'atelier

L'ÉGALITARISME ET L'ÉCONOMIE :

Synthèse des débats d'atelier

par

Emer Killean

Organisé par
l'Institut de recherches politiques
avec le concours du Canadien national
Montréal, 1986

© L'Institut de recherches politiques 1987
Tous droits réservés

Imprimé au Canada

Dépot légal : première trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec

This publication has also been published in English.

ISBN 0-88645-043-8

10,00 $

L'Institut de recherches politiques/
The Institute for Research on Public Policy
2149, rue Mackay, bureau 102
Montréal (Québec) H3G 2J2

Table des matières

Préface vii

Avant-propos ix

L'Ordre du jour xi

1re Séance : Définition du problème de l'égalité et de la justice : qu'est-ce qu'une part équitable? 1
Sénateur Lorna R. Marsden
Barry Cooper

2e Séance : Les structures légales : lois et application 7
Anne F. Bayefsky
Rita Cadieux

Déjeuner : allocutions 13
Daniel A. Braniff
Scott Smith

3e Séance : Le milieu de travail : Parité de salaire, apprentissage, embauche, promotion, retraite, négociation 17
Harish C. Jain
Mary Richard

Lynda White
Roberta Ellis-Grunfeld
Elysabeth Powers
Laurell Ritchie

Diner : allocution 35
L'honorable Flora MacDonald

4e Séance : Les structures sociales : responsabilités familiales, soutien des revenus, santé et autres services sociaux, l'accessibilité de l'instruction 37
Margrit Eichler
Waheed Malik
Marvyn Novick
Lynne Sullivan
Conrad Winn

5e Séance : Faisons le point : Rapport des discussions et orientations futures 55
Doris Anderson

Déjeuner : allocution 59
L'honorable Monique Gagnon-Tremblay

Références 63

Note de l'éditeur 65

Les cadres de l'Institut 67

Préface

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* a marqué un tournant dans ce qui apparaît comme un engagement national envers l'égalité sociale. Dans le troisième volume de son rapport, la Commission Macdonald fait observer que notre compréhension du concept de l'égalité a considérablement évolué au cours des dernières décennies et qu'il est généralement admis maintenant que «les conditions sociales, culturelles et économiques constituent des entraves à l'égalité des chances[1]». Pareilles attitudes ont constitué la toile de fond sur laquelle se sont articulées les discussions antérieures à l'adoption de la Charte et ont inspiré très étroitement le sens des notes afférentes à l'article 15, autorisant et encourageant la mise en oeuvre de programmes de promotion sociale (ou d'égalité en matière d'emploi).

Depuis l'adoption de la Charte, les droits à l'égalité ont fait l'objet de plusieurs enquêtes publiques et interventions législatives aux paliers fédéral et provincial. Malgré l'importance de ces mesures, on doit reconnaître que les lois et les programmes en matière d'égalité en sont encore aujourd'hui à l'étape du développement. Des discussions animées sur les moyens et les méthodes continuent d'accompagner les tentatives d'appliquer des principes généraux tandis que le champs d'application possible des droits à l'égalité n'est pas encore entièrement apprécié.

Dans ce contexte, l'Institut de recherches politiques a été heureux d'organiser, en collaboration avec le Canadien National, un atelier sur l'égalitarisme et l'économie, qu'on a voulu le plus ouvert possible, de façon à y assurer la discussion et la présentation d'un grand nombre de sujets et de points de vue se rapportant à l'application pratique et pragmatique de mesures pour atténuer les inégalités en milieu de travail ainsi que dans l'économie en général. Cet atelier a donné lieu à des débats animés au cours de chacune de ses séances et a suscité des réactions encourageantes de la part des conférenciers et des participants invités, si bien que l'Institut a décidé de porter certains aspects de la discussion à l'attention d'un cercle plus vaste.

Le présent document résume donc les propos et les échanges des divers intervenants. On y a également intégré, dans la mesure du possible, les nombreux commentaires et explications d'intérêt communiqués lors de la période de questions dont était suivie chaque séance. Ce compte rendu vise simplement à présenter, de façon à la fois concise et accessible, certains enjeux du débat actuel sur l'égalité et l'économie et leur incidence sur la politique de l'État.

Le cadre du débat actuel pourra évoluer rapidement au cours des quelques prochaines années, à mesure que les interventions fédérales et provinciales au chapitre de l'emploi et de la rémunération commenceront à porter fruits. Entre temps, nous espérons que ce compte rendu contribuera à éclairer les discussions et à en identifier les principaux enjeux.

Rod Dobell
Président

Décembre 1986

Avant-propos

Certaines personnes se sont interrogés sur ce qui incitait le Canadien National à patronner une conférence sur les droits de la personne. Quel est notre intérêt? Qu'est-ce que cela nous rapporte? Comme la plupart des lecteurs le savent déjà, le Canadien National, à sa façon, joue et continuera de jouer un rôle clé dans l'élaboration de la jurisprudence en matière de droits de la personne au Canada, particulièrement en rapport avec deux causes, celle d'Action Travail des Femmes c. CN et Bhinder c. CN. En outre, le Canadien National fut le premier au Canada à suivre les directives du juge Rosalie S. Abella et, en 1984, à mettre en application un programme d'équité en matière d'emploi.

Mais pourquoi parrainer cet événement? Comme la majorité des participants à cette rencontre, j'ai eu de nombreuses occasions dans le cours de 1985 de m'adresser ou de participer à des colloques, des séminaires et des ateliers sur l'accès à l'égalité, l'action positive, ou l'équité en matière d'emploi. Plusieurs portaient sur les femmes, d'autres sur les minorités visibles, certains sur les possibilités d'embauche, et d'autres encore sur les réformes sociales. C'est donc dire que chacune de ces rencontres se concentrait sur un groupe particulier, sur un groupe dans un champs d'action donné, sur une loi particulière, sur une réforme, d'un point de vue ou d'un autre. Souvent les auditoires étaient très spécialisés : des avocats intéressés aux problèmes juridiques, des agents de ressources humaines intéressés à l'impact

systémique des droits de la personne, des gestionnaires aux coûts, des syndicalistes aux droits d'ancienneté, des membres de groupes de pression aux correctifs sociaux et juridiques, etc.

L'aspect unique et original de cette conférence-ci fut de réunir des conférenciers oeuvrant dans des milieux divers et s'adressant à des groupes multiples, évoquant un large éventail de pratiques discriminatoires, de perspectives juridique, politique, sociale, universitaire, et personnelle. Nous avons entendu des énoncés qui s'opposaient, et même des témoignages contradictoires.

La conférence a atteint son objectif, qui était de présenter une grande variété d'opinions reflétant des idéologies différentes devant un auditoire diversifié. Il a été démontré de façon honnête et constructive que l'incidence des droits de la personne sur l'économie constitue un sujet vaste, important et complexe, et méritant une analyse et une étude sérieuse.

Louise Piché
Vice-présidente adjointe
Équité en matière d'emploi
Canadien National
Montréal, Québec.

Décembre 1986

L'Ordre du jour

Le mardi 4 mars 1986

8 h - 9 h	**INSCRIPTION**
9 h - 9 h 10	**MOTS DE BIENVENUE**
	Rod Dobell Président L'Institut de recherches politiques Victoria
9 h 10 - 10 h 30	**1re SÉANCE : DÉFINITION DU PROBLÈME DE L'ÉGALITÉ ET DE LA JUSTICE : QU'EST-CE QU'UNE PART ÉQUITABLE?**
	Modératrice : **Doris Anderson** Journaliste Toronto
	Panelistes : **Sénateur Lorna R. Marsden** Professeur de sociologie Université de Toronto

Le mardi 4 mars 1986 (suite)

Barry Cooper
Professeur de sciences politiques
Université de Calgary

Discussion générale

10 h 30 - 10 h 45 **PAUSE**

10 h 45 - 12 h **2e SÉANCE : LES STRUCTURES LÉGALES : LOIS ET APPLICATION**

Modératrice :
Madeleine Caron
Directrice du contentieux
La Commission des droits de la personne du Québec
Montréal

Panelistes :
Anne F. Bayefsky
Professeur
Faculté de droit
Université d'Ottawa

Rita Cadieux
Vice-présidente
Commission canadienne des droits de la personne
Ottawa

Discussion générale

12 h - 14 h **DÉJEUNER**

Présentatrice :
Ida Wasacase
Membre, Commission de direction
L'Institut de recherches politiques
Winnipeg

Le mardi 4 mars 1986 (suite)

Conférenciers :
Daniel A. Braniff
Président
Le Conseil canadien pour le commerce autochtone
Toronto

Scott Smith
Président
Proshred Security
Toronto

14 h - 15 h 30 **3e SÉANCE : LE MILIEU DE TRAVAIL : PARITÉ DE SALAIRE, APPRENTISSAGE, EMBAUCHE, PROMOTION, RETRAITE, NÉGOCIATION**

Modératrice :
Thérèse P. Sévigny
Vice-présidente à la communication
Société Radio-Canada
Ottawa

Panelistes :
Harish C. Jain
Professeur
Faculté de sciences de l'administration
Université McMaster
Hamilton

Mary Richard
Travailleuse en développement communautaire, YWCA
Winnipeg

Lynda White
Coordonnatrice pour l'égalité des chances dans l'emploi
Banque Royale du Canada
Montréal

15 h 30 - 15 h 45 **PAUSE**

Le mardi 4 mars 1986 (suite)

15 h 45 - 17 h 30 **3e SÉANCE : (suite)**

Panelistes :
Roberta Ellis-Grunfeld
Commissaire à la parité de salaire
Gouvernement du Manitoba

Elysabeth Powers
Directrice
Programmes d'accès à l'égalité
Gouvernement du Québec

Laurell Ritchie
Vice-présidente
Confédération des syndicats canadiens
Toronto

Discussion générale

19 h - 21 h **RÉCEPTION ET DÎNER**

Présentateur :
L'honorable Robert Stanfield
Président du Conseil d'administration
L'Institut de recherches politiques
Ottawa

Conférencier :
L'honorable Flora MacDonald
Ministre
Emploi & Immigration Canada
Ottawa

Le mercredi 5 mars 1986

8 h 30 - 9 h **CAFÉ**

9 h - 10 h 30 **4e SÉANCE : LES STRUCTURES SOCIALES : RESPONSABILITÉS FAMILIALES, SOUTIEN DES REVENUS, SANTÉ ET AUTRES SERVICES SOCIAUX, L'ACCESSIBILITÉ DE L'INSTRUCTION**

Le mercredi 5 mars 1986 (suite)

Modératrice :
Blossom Wigdor
Directeur, Programme de gérontologie
Université de Toronto

Panelistes :
Margrit Eichler
Professeur
Département de Sociologie en éducation,
Ontario Institute for Studies in Education
Toronto

Waheed Malik
Président
Centre de recherche-action sur les relations raciales
Montréal

Marvyn Novick
Doyen, Faculté des services communautaires
Ryerson Polytechnical Institute
Toronto

Lynne Sullivan
Associée
William M. Mercer Limited
Toronto

Conrad Winn
Professeur de sciences politiques
Université Carleton
Ottawa

Discussion générale

10 h 30 - 10 h 45 **PAUSE**

10 h 45 - 11 h 30 **4e SÉANCE : (suite)**

Le mercredi 5 mars 1986 (suite)

11 h 30 - 12 h

5e SÉANCE : FAISONS LE POINT : RAPPORT DES DISCUSSIONS ET ORIENTATIONS FUTURES

Rapporteur :
Doris Anderson
Journaliste
Toronto

12 h - 14 h

DÉJEUNER

Présentatrice : Louise Piché
Vice-présidente adjointe
Équité en matière d'emploi
Canadien National
Montréal

Conférencier : L'honorable Monique Gagnon-Tremblay
Ministre déléguée à la condition féminine
Gouvernement du Québec

Première Séance :

Définition du problème de l'égalité et de la justice : qu'est-ce qu'une part équitable?

Le débat actuel sur l'égalité en tant que principe d'organisation de la vie économique est souvent centré sur la notion de discrimination systémique ainsi que sur les moyens à prendre pour l'enrayer. Par discrimination systémique, on entend l'ensemble des conditions sociales, culturelles et économiques limitant les possibilités des groupes défavorisés et restreignant leur mobilité économique. Une telle discrimination est davantage le produit de l'histoire que la conséquence d'actes ou d'attitudes conscients de la part d'individus ou d'établissements. En conséquence, les correctifs proposés visent généralement à modifier le système ou encore à favoriser, de façon compensatoire, les groupes historiquement défavorisés pour les faire accéder à une véritable égalité. Si le débat actuel a tendance à s'articuler autour des correctifs, il semble, comme en témoignent les exposés entendus lors de la première séance, que le diagnostic du problème lui-même ne fasse pas encore l'unanimité.

Les deux intervenants invités à prendre la parole à la première séance se sont penchés sur la notion d'équité en tentant de répondre à la question "Qu'est-ce qu'une part équitable?". La présentation de la sénateur Lorna Marsden reprenait essentiellement les points de vue exposés dans quatre rapports publiés récemment par l'administration fédérale,[1] traitant de l'égalité sur le plan économique. Pour sa part, le professeur Barry Cooper a tenté d'analyser les hypothèses qui sous-tendent

les programmes visant à assurer l'équité en matière d'emploi. Comme devait le faire remarquer en fin de séance Mme Doris Anderson, le débat fut marqué par une polarisation manifeste.

En premier lieu, les deux invités divergeaient d'opinion quant à l'à-propos des efforts actuels visant à assurer l'extension de l'égalité au domaine économique. Ce désaccord portait essentiellement sur l'existence de la discrimination inconsciente ou systémique. Selon Mme Marsden, une telle discrimination persiste malgré les mesures prises par les gouvernants au cours des vingt dernières années pour en atténuer la portée. Quoique bien réelle, cette forme de discrimination pourrait néanmoins être corrigée. M. Cooper devait, quant à lui, soutenir que la discrimination systémique est une notion "mystique" et que les mesures adoptées par l'État pour corriger les inégalités structurelles débordent le cadre d'intervention juridique et légal établi par la société et pénalisent une partie de la population en lui faisant subir des procès d'intentions.

Le fait d'admettre ou de nier l'existence du problème de la discrimination systémique conditionnne inévitablement la façon dont on conçoit l'objectif d'équité. Les quatre rapports présentés par Mme Marsden admettent l'existence d'un déséquilibre historique, sur le plan économique, dans l'attribution des mesures incitatives et des possibilités d'emploi et, partant, de la répartition des gratifications économiques. On y reconnaît le bien-fondé et l'opportunité des mesures visant à corriger ce déséquilibre, malgré les divergences d'opinion quant à la nature et à la portée de ces correctifs. Selon Mme Marsden, les désaccords sont le reflet d'opinions différentes quant à l'extension à donner à la notion d'équité.

Pour M. Cooper, la poursuite de l'objectif d'équité économique se situe au-delà d'une intervention politique se voulant responsable. Les lois actuelles assureraient une protection appropriée contre les diverses formes de discrimination manifeste et garantiraient suffisamment le traitement égal des êtres égaux. En plus d'être inutiles, les programmes visant à enrayer la discrimination structurelle constitueraient une atteinte à la dignité des personnes visées en niant leur capacité d'autonomie et de compétition sans aide externe, présupposant ainsi leur inégalité intrinsèque. Mais, plus grave encore, ces programmes mineraient l'amour-propre des soi-disant défavorisés et nourriraient le ressentiment de ceux qui ne peuvent bénéficier de pareil traitement de faveur. Les non-défavorisés seraient ainsi injustement pénalisés.

Tout en reconnaissant l'existence de dispositions légales garantissant l'égalité, Mme Marsden devait cependant soutenir

que ces dernières sont insuffisantes pour assurer l'égalité sur le plan économique. Les avenues offertes aux gouvernants pour remédier à la situation n'outrepasseraient nullement la compétence de l'État dans nos démocraties libérales, se situant plutôt dans le prolongement naturel des mesures adoptées au cours des années 1960 et 1970. Le problème résiderait, pour l'instant, dans la détermination des moyens à prendre pour accroître l'équité et l'égalité au sein de la société. Si l'on peut noter un engagement réel envers le principe de l'égalité, la façon d'y parvenir ne ferait cependant pas l'unanimité.

Toujours selon Mme Marsden, c'est dans le rapport Abella qu'on retrouve la formulation la mieux étayée quant à la nécessité de faire accéder les groupes défavorisés à un point de compétition équitable. Ce rapport recommande une série d'interventions graduées, y compris un certain nombre de mesures obligatoires visant à assurer l'équité en matière d'emploi, de façon à supprimer les entraves à la participation des défavorisés, ainsi que des mesures destinées à garantir une rémunération égale pour des tâches équivalentes. Le rapport souhaite voir appliquer ces mesures dans la fonction publique fédérale, les sociétés de la Couronne et les organismes dont l'activité relève de l'État fédéral. Le juge Abella préconise, en outre, d'inciter les provinces à adopter des mesures analogues et recommande à l'administration fédérale d'envisager l'extension de ses directives sur l'équité en matière d'emploi à certaines catégories d'entrepreneurs et de sous-traitants. À terme, on juge que ces programmes réussiraient à transformer les attitudes et les mentalités, ce qui réduirait progressivement la pertinence des mesures visant à assurer l'équité en matière d'emploi. Ainsi, le rapport conçoit la stratégie d'équité en matière d'emploi comme un processus à la fois éducatif et redistributif qui, à condition d'être appuyé par d'autres mesures, finira par s'avérer superflu.

Selon Mme Marsden, les autres rapports ne traitent pas de la question de l'équité de façon aussi fouillée que le rapport Abella, et leurs recommandations concernant les formules d'intervention publique sont plus limitées et plus restrictives. C'est le rapport de la Commission Macdonald qui se montrerait le plus hésitant à ce chapitre. Tout en reconnaissant l'existence de la discrimination systémique, la Commission Macdonald a limité ses recommandations aux mesures ne risquant pas d'entraver sérieusement les mécanismes du marché. Pour Mme Marsden, la Commission se trouve ainsi à mettre une sourdine à sa propre affirmation selon laquelle les marchés, en tant que systèmes de distribution de gratifications économiques, constituent également des mécanismes de distribution du pouvoir. Les

membres de la Commission se sont montrés très peu disposés à souscrire à l'application généralisée de programmes d'équité en matière de rémunération parce que, selon eux, les forces du marché constitueraient le moyen le plus efficace de régulation des revenus. Mme Marsden a dit regretter que la Commission n'ait pu reconnaître le rôle des marchés dans la répartition inégale du pouvoir ni les problèmes de ceux qui, en dépit de leur compétence et de leurs aptitudes, ne sont pas en mesure d'obtenir les mêmes gratifications que leurs concitoyens blancs, masculins et bien portants.

Pour sa part, M. Cooper devait faire siennes les préoccupations de la Commission Macdonald. Les programmes d'équité en matière de rémunération reposeraient selon lui sur une hypothèse erronée, présupposant la comparabilité des diverses formes d'emploi. Tout en tenant compte de facteurs tels que les aptitudes, la formation et le degré de responsabilité, les analystes en matière d'équité salariale négligeraient d'autres facteurs, comme la rareté et la productivité, exerçant souvent l'influence la plus déterminante sur la rémunération dans le contexte du marché. Les écarts de salaire, du moins entre hommes et femmes, ne seraient pas liés à la discrimination, mais résulteraient plutôt de l'influence combinée exercée par les forces du marché et la responsabilité plus grande assumée au foyer par les femmes.

La prépondérance à accorder aux forces du marché dans la vie économique constitue de toute évidence un enjeu important du présent débat et de bon nombre d'autres débats de l'heure sur l'intervention de l'État. Pour Mme Marsden, les sociétés capitalistes de type libéral sont en mesure d'harmoniser équité et développement économique. Toutefois, si les forces du marché permettent de répartir efficacement les ressources, elles ne le font pas toujours de façon équitable. Les mesures visant à assurer l'équité constituent, selon elle, une priorité morale qui, du moins temporairement, devrait avoir préséance sur les intérêts du marché. Pour M. Cooper, cependant, les entraves aux lois du marché ne sont ni nécessaires, ni souhaitables. La distribution inégale des richesses ne serait pas due à une quelconque discrimination systémique, mais refléterait simplement l'inégale répartition des talents et des ambitions chez les individus, et toute intervention à ce chapitre risquerait de saper les fondements du système de gratification établi par le marché.

Les séances suivantes n'ont pas donné lieu à des débats aussi polarisés. La position du professeur Cooper ne fut partagée que par une minorité de participants, qui dans l'ensemble ont plutôt fait porter leurs exposés sur les enjeux qualifiés d'essentiels par

la sénateure Marsden, à savoir l'élargissement de la définition d'équité économique et l'élaboration de mesures visant à en garantir la réalisation. Bon nombre de participants ont néanmoins pris bonne note des objections soulevées par le professeur Cooper et ont formulé des ébauches de solution à cet égard.

Deuxième Séance :

Les structures légales : lois et application

La deuxième séance fut consacrée à l'étude des structures légales qui façonnent la notion d'égalité sur le plan économique. Comme devait le souligner Mme Madeleine Caron, qui faisait office de modératrice, les garanties constitutionnelles entrées en vigueur en 1985 ont ajouté un tout nouveau chapitre à l'histoire des démarches législatives visant à assurer l'égalité au Canada. Les interventions ont surtout porté sur les conséquences prévisibles des garanties constitutionnelles et sur le contexte législatif dans lequel elles ont été élaborées.

L'adoption de garanties constitutionnelles constitue un changement déterminant sur le plan législatif, en privilégiant une notion plus substantive que procéduriale de l'égalité. La reconnaissance de la discrimination systémique implique que l'on admet que les groupes historiquement défavorisés doivent bénéficier d'un traitement particulier pour jouir d'avantages équitables et que l'élimination des obstacles de procédure est insuffisante pour faire accéder les défavorisés à l'égalité réelle. Pour y parvenir, il faut accepter d'accorder un traitement différent aux citoyens, en principe égaux. Les garanties constitutionnelles adoptées par le législateur traduisent ces préoccupations.

La professeure Anne Bayefsky a traité des dispositions de la constitution touchant les droits à l'égalité, en faisant particulièrement référence à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elle devait faire observer que si cet article

semble constituer un engagement résolu en faveur de l'égalité, certaines restrictions viennent néanmoins en limiter la portée. En premier lieu, ces garanties ne seraient pas aussi sûres que leur qualificatif "constitutionnelles" peut le laisser croire. L'article 15 étant assujetti aux dispositions dérogatoires de l'article 33, on ne peut proclamer l'enchâssement véritable des droits à l'égalité dans la Constitution. En effet, les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent toujours adopter des lois qui contreviennent aux dispositions de l'article 15 en y insérant une clause "nonobstant".

En second lieu, ces garanties sont soumises à l'interprétation des tribunaux et leur application dépend en grande partie de l'interprétation que ces derniers en donneront, telles qu'elles sont libellées. En plus de garantir l'égalité devant la loi, l'article 15 proclame également le droit pour tous "à une même protection" et "au même bénéfice de la loi". Mme Bayefsky devait faire observer que la jurisprudence américaine concernant le droit à la protection égale de la loi autorise les traitements particuliers ou non identiques. Le droit à la protection égale de la loi signifie aussi qu'il convient parfois de compléter le droit au traitement égal dans l'application de la loi, c'est-à-dire "l'égalité procéduriale". Pour assurer la protection égale de la loi, les tribunaux peuvent ainsi être tenus d'assurer le droit à une égalité réelle, ou "égalité substantive". Les références précises aux mesures de promotion sociale figurant dans les notes afférentes à l'article 15 ainsi que la stipulation du droit pour tous "au même bénéfice de la loi" viendraient renforcer la pertinence de cette interprétation au Canada.

Mme Bayefsky a cependant souligné que certaines décisions prises par les tribunaux de l'Ontario s'éloignent de cette interprétation. Dans certains cas, ces tribunaux s'en sont tenus à une conception étroite de l'égalité procéduriale, tandis que dans d'autres cas, où les lois actuelles pouvaient se révéler insuffisantes pour garantir l'égalité réelle, ils ont évité de statuer sur la constitutionnalité de ces lois. À titre d'exemple, la professeure Bayefsky a rappelé la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Morgentaler*. Les lois limitant la pratique de l'avortement ont alors été jugées comme étant soustraites aux dispositions de la Charte parce que l'inégalité caractérisant les sexes à l'égard de la maternité ne serait pas engendrée par la loi, mais par la nature. En outre, la cour devait préciser qu'en statuant sur la constitutionnalité des dispositions du Code criminel concernant l'avortement, elle n'avait pas à déterminer si l'esprit de la loi était bon ou mauvais.

Dans ce cas, devait préciser Mme Bayefsky, la cour a en quelque sorte stipulé que la loi ne pouvait renverser le cours normal des choses, prenant comme prétexte que "l'inégalité, c'est la destinée". En outre, en établissant une démarcation simpliste entre l'intention et le texte de la loi, le tribunal a esquivé une partie des responsabilités que lui confère la Charte, qui est d'énoncer les principes sur lesquels s'appuiera la politique d'État. Si le pouvoir judiciaire, poursuivit-elle, continue de manquer de la sorte à ses obligations, on pourra en conclure que ses membres, majoritairement masculins et blancs, sont peut-être mal préparés à jouer le nouveau rôle qui leur est dévolu.

Mme Bayefsky devait par ailleurs souligner que les interprétations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par la Cour européenne des droits de l'homme établissent des paramètres utiles permettant de définir certaines distinctions non discriminatoires justifiables. Toutefois, Mme Bayefsky s'est dit d'avis que les tribunaux canadiens devront faire office de véritables pionniers sur le plan de l'interprétation en raison du nombre beaucoup plus important de causes qu'ils devront instruire et de l'absence de précédents internationaux dans un grand nombre d'entre elles. En raison des diverses interprétations possibles de la Charte et en l'absence de lignes de conduite bien établies, les tribunaux auront besoin du concours créatif permanent de la population canadienne, afin d'être en mesure de définir les normes en matière d'égalité dont nous comptons qu'ils assurent l'application.

Si les dispositions de la Charte concernant les droits à l'égalité ne sont en vigueur que depuis peu, le processus de mise en oeuvre de lois visant à prévenir la discrimination a débuté dès les années 1960. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont tous adopté des lois en matière de droits de la personne et ont mis sur pied des commissions chargées de les superviser et de les administrer. L'exposé de Mme Rita Cadieux a porté principalement sur les avantages inhérents à un tel contexte ainsi que sur les limites auxquelles doivent actuellement faire face les législateurs et les administrateurs à ce chapitre.

Les lois concernant les droits de la personne votées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se ressemblent à maints égards. Elles interdisent la discrimination fondée sur certains motifs déterminés en matière d'emploi, de fourniture de biens et de services ou encore de logement. Certaines de ces lois sont plus complètes que d'autres quant à la définition des motifs illicites de discrimination. En réponse à une question de l'auditoire, Mme Cadieux a souligné que la Loi

canadienne sur les droits de la personne dresse une liste limitée des motifs de discrimination jugés suffisants pour donner lieu à une plainte. Les dispositions de la Constitution sont, quant à elles, caractérisées par leur souplesse, l'énumération des motifs de discrimination et des distinctions n'y étant pas limitative. Mme Bayefsky devait noter à ce sujet qu'en vertu de la Charte, il revient aux tribunaux de préciser les caractéristiques et les distinctions justifiables, ainsi que les raisons pour lesquelles elles le sont. Il est encore difficile de préciser la façon dont les lois fédérale et provinciales devront être modifiées à cet égard pour satisfaire aux dispositions de la Charte. On compte un certain nombre d'exceptions à la liste des motifs de discrimination qu'interdisent les lois fédérale et provinciales; ces exceptions ont été récemment contestées devant les tribunaux, qui les ont rejetées.

Il existe actuellement une commission fédérale et dix commissions ou conseil provinciaux chargés d'administrer les lois sur les droits de la personne dans les territoires ou les domaines où elles s'appliquent. Même si leur mandat englobe l'éducation et l'information du public, la plupart doivent limiter leur intervention au traitement des plaintes qu'elles reçoivent et au jugement de litiges précis, car leur enveloppe budgétaire ne leur permet pas de se lancer dans de coûteux projets éducatifs. Pour Mme Cadieux, cette assistance individualisée a eu, malgré tout, d'heureuses conséquences, en permettant, entre autres, d'établir des normes et une jurisprudence en la matière. Sensibilisés à la question, bon nombre d'employeurs ont par ailleurs accueilli favorablement les possibilités désormais offertes par le respect volontaire des dispositions relatives aux droits de la personne.

La méthode du cas par cas présente néanmoins certaines limites. Si elle peut corriger les cas de discrimination individuelle, elle ne permet pas de s'attaquer à la discrimination systémique ni de prendre, au nom des groupes défavorisés, les mesures qui s'imposent. Cependant, les choses seraient en train de changer.

La loi fédérale ainsi que les lois de certaines provinces en matière de droits de la personne autorisent l'adoption de programmes spéciaux (dits de promotion sociale) destinés à réduire ou à prévenir les préjudices subis par des groupes lorsque ces préjudices sont engendrés par une discrimination fondée sur des motifs illicites. La Commission canadienne des droits de la personne encourage la mise au point de tels programmes et s'efforce de les intégrer, dans la mesure du possible, aux modalités de règlement des plaintes. Si la Commission ne peut imposer la mise en oeuvre de ces programmes, les tribunaux des

droits de la personne créés en vertu de la Loi canadienne sur les droits de l'homme ont le pouvoir d'en ordonner l'adoption.

Pour sa part, la Commission canadienne des droits de la personne procède actuellement à la révision de sa stratégie, de façon à se concentrer davantage sur la discrimination systémique. Le projet de loi sur l'équité professionnelle, auquel le ministère de l'Emploi et de l'Immigration travaille actuellement, exigera de tous les employeurs comptant au moins 100 employés qu'ils lui présentent, à compter de 1988, un rapport annuel sur la situation de certains groupes cibles tels que les femmes, les autochtones, les minorités ethniques ainsi que les personnes handicapées. Ces données seront ensuite transmises à la Commission, qui déterminera les mesures à prendre en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Par ailleurs, l'équité de rémunération pour des fonctions équivalentes entre hommes et femmes travaillant dans une même entreprise deviendra un principe de plus en plus généralisé, dont les employeurs devront tenir compte. Déjà, la Charte québécoise des droits et libertés ainsi que la Loi canadienne sur les droits de la personne contiennent certaines dispositions à cet effet. Le Manitoba vient, quant à lui, de se doter d'une loi semblable qui s'appliquera au secteur public, et l'Ontario a aussi déposé en chambre récemment un projet de loi en ce sens.

À ce jour, l'application par la Commission canadienne des droits de la personne du principe de l'équité de rémunération pour des fonctions équivalentes a permis à 4 800 travailleurs de toucher des augmentations de salaire totalisant 23 millions de dollars. D'autre part, la Commission a élaboré, de concert avec des représentants patronaux et syndicaux, des directives sur l'équité de rémunération visant à clarifier les exigences de la Loi ainsi que la démarche de la Commission. Ces directives devraient paraître sous peu.

Mme Cadieux a terminé son allocution en faisant mention du débat actuel sur la ligne de conduite à adopter en ce qui a trait à la retraite obligatoire. Pour l'instant, la Loi canadienne sur les droits de la personne et la plupart des lois provinciales permettent aux employeurs de se départir des services de leurs employés qui ont atteint l'âge officiel de la retraite. Le Sous-comité parlementaire sur les droits à l'égalité a recommandé que soit modifiée la Loi canadienne sur les droits de la personne, de façon à permettre à ceux qui en ont la capacité et qui le désirent de continuer à travailler après 65 ans. L'application de cette recommandation permettrait d'harmoniser la Loi avec les dispositions de la Charte des droits et libertés qui interdisent la

discrimination fondée sur l'âge. Selon Mme Cadieux, il s'agirait là d'une étape importante et nécessaire en vue d'en arriver à une ligne de conduite plus souple en matière de retraite.

Allocutions prononcées au déjeuner

Au moment où les efforts des gouvernements en vue d'assurer l'égalité au chapitre de l'économie font l'objet d'un important débat public, il importe de ne pas sous-estimer l'importance des initiatives privées à cet égard. S'il revient, en dernier ressort, aux pouvoirs publics d'assumer la responsabilité de l'égalité des citoyens sur le plan économique, leurs interventions ne sauraient, de toute évidence, porter fruits sans le soutien concret du secteur privé. Le Conseil canadien pour le commerce autochtone constitue un exemple de soutien volontaire accordé par le secteur privé à un groupe traditionnellement défavorisé, afin de l'aider à jouer un rôle actif dans des secteurs économiques où sa présence était jusque là pour le moins discrète. Au cours du déjeuner, M. Dan Braniff, président de cet organisme, en a décrit la nature et les objectifs, tandis que M. Scott Smith, homme d'affaires autochtone, a exposé l'appui reçu du Conseil au cours de la phase initiale des démarches qu'il avait entreprises pour fonder une compagnie.

Association bénévole, à but non lucratif et sans affiliation politique, le Conseil canadien pour le commerce autochtone s'est donné pour mandat de mettre à la disposition des gens d'affaires autochtones, individuellement ou collectivement, les connaissances et les ressources dont disposent le monde des affaires traditionnel. Créé en 1984, le Conseil regroupe à l'heure actuelle 275 sociétés membres, qui apportent leur concours à l'organisation de colloques et de conférences et s'efforcent de

former et de conseiller les hommes d'affaires autochtones ainsi que de les mettre en relation avec les personnes-ressources appropriées. Le Conseil offre une gamme de services diversifiés, comme l'attribution de bourses et l'organisation de stages à l'intention des jeunes autochtones, l'ouverture de nouveaux débouchés et l'étude de solutions aux problèmes de financement.

C'est toutefois à titre de conseiller auprès des entreprises que le Conseil est le plus actif. À l'heure actuelle, on y traite de 20 à 25 cas par mois et on espère donner plus d'ampleur à cette activité en recourant davantage aux connaissances et à l'expérience des membres. M. Scott Smith, président de la société Proshred Security, est venu témoigner de l'aide offerte par le Conseil à ce chapitre.

Pour réunir les fonds nécessaires au démarrage de son entreprise, M. Smith a d'abord préparé un plan d'entreprise destiné au ministère des Affaires indiennes et du Nord. Désirant y inclure une description détaillée du marché visé, il s'adressa au Conseil pour obtenir un soutien à ce chapitre. Depuis, le Conseil a aidé M. Smith à identifier des clients éventuels et à établir des relations avec de nouveaux clients. Grâce à cet appui, l'entreprise de M. Smith a traversé avec succès la phase de démarrage et est actuellement en voie d'expansion.

Ce type de mandat constitue le "pain quotidien" du Conseil, devait préciser M. Braniff. Selon ce dernier, il existe de bonnes raisons pour que les autochtones bénéficient encore davantage de ce genre de services qui, il est vrai, ne sont pas offerts aussi facilement à toutes les jeunes entreprises. Les autochtones ne manquent ni de dispositions, ni d'ambition pour faire leur marque dans le monde des affaires, mais ils souffrent de certains handicaps au départ. Ainsi, ils n'ont pas accès à un réseau serré de contacts avec le monde des affaires traditionnel, facteur de réussite aussi important pour des entreprises bien établies que pour de jeunes entreprises comme Proshred Security. De plus l'accès aux établissements de formation et d'enseignement leur est difficile et ce, à tous les niveaux. Le Conseil s'est donc fixé comme objectif de contrebalancer les difficultés particulières auxquelles les autochtones doivent ainsi faire face.

Si, pour M. Braniff, les autochtones ont toujours fait preuve d'un engagement soutenu envers la préservation de leur héritage culturel, ils n'ont cependant pas souvent manifesté de préoccupations aussi résolues pour ce qui est du développement économique. La situation politique actuelle serait propice à la réalisation de ces deux objectifs. Le règlement de certaines revendications territoriales ainsi que la conquête d'une autonomie politique relative devraient leur ouvrir les portes

d'une autosuffisance accrue sur le plan économique. Dans ce contexte, le Conseil canadien pour le commerce autochtone espère contribuer à l'émergence d'une mentalité d'affaires propre aux autochtones, tout en tissant des liens nécessaires avec le monde des affaires en général.

Troisième Séance :

Le milieu de travail : Parité de salaire, apprentissage, embauche, promotion, retraite, négociation

Le milieu de travail ainsi que les lignes de conduite et directives de l'entreprise peuvent constituer un véritable défi pour les artisans des mesures adoptées par l'État pour promouvoir l'égalité dans l'emploi. D'autre part, les coûts et les difficultés d'organisation découlant de la mise en oeuvre de ces mesures constituent une préoccupation majeure pour les employeurs, qui ne sont pas encore convaincus des effets bénéfiques de ces programmes. Comme Mme Elysabeth Powers l'a souligné au cours de cette séance, le choix et le succès de toute intervention visant à assurer l'équité en matière d'emploi dépend de la perception qu'en ont les employeurs. À ce chapitre, le défi consiste à prouver à ces derniers que tout en visant à supprimer la discrimination, de telles mesures sont également un outil efficace de gestion des ressources humaines. Si, en effet, l'égalité économique correspond à un idéal social valable, elle peut également fort bien constituer un principe valable de gestion économique. La première moitié de cette séance fut consacrée à l'étude de ce problème particulier.

Les lignes de conduite de l'entreprise en matière de recrutement, d'embauchage et de promotion du personnel ont fait, ces tout derniers temps, l'objet d'un examen très attentif sur le plan de la discrimination inconsciente qu'elles peuvent générer. Les groupes défavorisés doivent souvent surmonter des obstacles sur le plan de l'accessibilité et de la mobilité en raison de directives les excluant subtilement, et en de nombreux cas

involontairement, de toute considération. L'examen et la révision de ces directives devraient donc constituer une étape élémentaire dans la réalisation de l'équité au travail.

Au cours de cette séance, le professeur Harish Jain et Mme Lynda White ont traité de ce processus d'examen et de révision dans des cadres différents. Pour sa part, le professeur Jain a analysé les méthodes de recrutement et d'embauchage utilisées par les 14 plus grands corps policiers au Canada et traité du problème de la sous-représentation des minorités visibles au sein de ces corps de police. La présence insuffisante des minorités visibles dans la police pose un problème particulier en ce qu'elle contribue à accroître la tension dans les grands centres urbains entre les groupes ethniques et la police. La réalisation de l'équité dans l'emploi revêt ici un caractère particulièrement urgent.

À la Banque Royale, les femmes font face à un problème différent : constituant la majorité des employés depuis plusieurs décennies, elles n'ont cependant jamais réussi à se hisser, dans une proportion égale à leurs collègues masculins, à des postes de direction. Cette ségrégation au sein de l'effectif constitue un sujet de préoccupation pour cet établissement depuis la fin des années 1960. Mme White devait expliquer que pour accroître l'équité au travail, la Banque Royale a d'abord fait porter ses efforts sur la promotion des employées, tout en révisant ses lignes de conduite en matière de recrutement et d'embauchage.

En raison d'obstacles subtils tenant à l'image, les programmes relatifs au recrutement sont d'une efficacité relative, à moins de viser précisément à attirer des candidats appartenant aux minorités visibles. M. Jain devait souligner que la quasi-absence dans les corps policiers de membres appartenant aux diverses minorités (la proportion de ces derniers se situerait entre 0 et 3 p. 100), se traduit par la rareté de modèles de rôle constructifs et, pire encore, par la perception négative des policiers par ces minorités en raison du souvenir encore présent de conflits entre ces derniers et les forces de l'ordre. Ces facteurs viendraient limiter le nombre des demandes d'emploi présentées par les membres des minorités. Sans une intervention ou une incitation appropriée, il demeure difficile pour la police d'attirer leurs candidatures. Cependant, M. Jain a fait observer que les corps policiers ne disposent que rarement de stratégies de recrutement systématique et se contentent, la plupart du temps, des candidatures reçues dans le cadre normal du processus de dotation en personnel.

Mme White a souligné que, pour accroître le nombre de femmes aux échelons supérieurs, la Banque Royale se tourne depuis une dizaine d'années vers les universités et les collèges,

qui, avec leur fort contingent féminin, constituent un bassin intéressant de candidates. Toutefois, les étudiantes demeurent sous-représentées dans les programmes d'administration des affaires et, en conséquence, l'objectif de recruter 50 p. 100 de femmes dans cette catégorie de diplômées risque d'être difficile à atteindre.

À la Banque Royale, la définition d'un groupe cible, constitué par les femmes, atteste tout au moins de la présence d'un processus d'examen et d'analyse en matière de stratégie de recrutement. Selon M. Jain, un processus fait défaut au sein des corps de police, qui sont par ailleurs dépourvus de dossiers sur l'efficacité de leurs méthodes de recrutement. En outre, si on peut noter une sensibilisation du monde des affaires à la question du recrutement des femmes, les minorités visibles ne font que depuis peu l'objet d'une telle attention. Cette affirmation a été corroborée par Mme White qui a précisé qu'aucune étude portant sur la représentation des minorités visibles n'avait jusqu'à présent été entreprise à la Banque Royale, qui sera cependant tenue de se livrer à cet exercice d'ici 1988 en vertu de la future loi fédérale sur l'équité professionnelle.

Au chapitre de la sélection des candidats et de leur embauchage, le professeur Jain a passé en revue les critères et les méthodes utilisées par la plupart des corps de polices, pour en faire ressortir certaines lacunes. C'est ainsi que les normes relatives à la taille et au poids des candidats, réputées nécessaires à l'efficacité des policiers (et d'autres types d'employés) ont tout récemment été remises en question en raison de l'exclusion fréquente des femmes et des membres de certaines minorités visibles qui en résulte. Contestées devant les tribunaux en vertu des dispositions des lois sur les droits de la personne, ces normes ont été jugées discriminatoires dans la mesure où leur pertinence est limitée. Les critères de sélection qui se traduisent par l'exclusion d'un nombre démesuré de membres de tout groupe particulier peuvent faire l'objet d'une contestation judiciaire, dans la mesure où l'on peut *prouver* que ces critères n'ont pas d'incidence sur l'aptitude des candidats à s'acquitter des fonctions du poste sollicité. La loi ne réclame pas que soit démontrée l'existence d'une discrimination délibérée à ce chapitre; il suffit qu'un critère entraîne des *conséquences* discriminatoires pour qu'il soit jugé tel. Dans ce cas précis, les tribunaux ont donc privilégié la notion d'égalité substantive.

Lorsqu'un candidat satisfait aux exigences de base de la police et que sa candidature est acceptée, il doit ensuite se soumettre à toute une batterie d'épreuves relativement répandues comprenant entrevues, tests psychologiques et

enquête personnelle (références, empreintes digitales, etc.). Bon nombre de ces méthodes d'évaluation viennent limiter les chances des candidats appartenant à des groupes minoritaires. On s'est en effet aperçu qu'aussi bien les femmes que les membres des minorités visibles éprouvent de nettes difficultés à obtenir de bons résultats aux entrevues et ce, quels que soient les résultats obtenus dans les autres épreuves. L'explication résiderait dans les préjugés arbitraires et inconscients des intervieweurs. Pourtant, l'entrevue constitue très souvent pour le candidat l'étape déterminante, et l'intervieweur possède souvent un véritable droit de veto quant à son embauchage.

Selon M. Jain, l'importance exagérée accordée à l'entrevue, en plus de constituer un potentiel de discrimination, est très contestable en raison du peu de fiabilité qu'elle offre sur le plan de l'évaluation des candidats. De nombreuses études ont démontré le peu de corrélation existant entre les résultats obtenus lors de l'entrevue et le rendement affiché au travail. Encore une fois, devait préciser M. Jain, la plupart des corps policiers ont négligé de procéder à l'évaluation systématique de la fiabilité et de la pertinence des décisions prises à la suite des entrevues. Il aimerait que soit restreinte la latitude accordée aux intervieweurs quant à la décision de procéder ou non à l'embauchage d'un candidat et préconise que ces derniers reçoivent une formation appropriée en la matière et que leurs recommandations fassent l'objet de contrôles visant à éviter que les candidatures des membres des minorités ne soient écartées dans une proportion exagérée.

M. Jain estime que les résultats des tests d'intelligence et de personnalité auxquels sont soumis les candidats aux postes de policier sont tout autant contestables. Si les tests d'aptitudes et d'adresse mis au point par des spécialistes constituent des instruments d'évaluation valables et nécessaires, un grand nombre de tests de personnalité sont cependant sujets à caution. La sélection attentive des tests utilisés serait déterminante pour assurer l'équité et l'efficacité du processus d'embauchage.

M. Jain devait par ailleurs souligner la nécessité de procéder à l'examen de la fiabilité et de la validité des méthodes et des procédés de recrutement et d'embauchage auxquels recourent les corps policiers au Canada. On tient souvent pour acquis que les critères et les techniques d'évaluation utilisés permettent de sélectionner le meilleur candidat. Une telle hypothèse, rarement contestée, contribue à perpétuer l'iniquité, et peut-être même parfois l'inefficacité, du processus de recrutement. Pour être vraiment équitable, le processus de recrutement doit viser à inciter les personnes traditionnellement défavorisées à présenter

leur candidature et éviter d'entraver inutilement leur sélection. Un processus efficace doit recourir à des techniques ne permettant d'évaluer que les qualités pouvant influer sur le rendement futur des candidats. Si les techniques d'évaluation utilisées ne permettent pas de mesurer les qualités pertinentes des candidats, on doit en conclure qu'elles sont à la fois inéquitables et inefficaces.

L'équité au travail doit néanmoins s'étendre au-delà du stade de l'embauchage et assurer des chances de promotion égales pour les employés. À ce sujet, Mme White devait préciser que le Comité d'action sur la situation de la femme mis sur pied à la Banque Royale recommandait, à la fin des années 1970, que soit entrepris l'examen systématique de la politique et des pratiques de cet établissement quant aux chances de promotion de son personnel féminin. Créé en 1977 pour effectuer cet examen, le Groupe d'étude sur le statut de la femme devait conclure que la politique de la Banque Royale ne pouvait être qualifiée de discriminatoire. Il en demeurait néanmoins certaines iniquités ne pouvant être atténuées que par l'adoption de mesures spéciales visant à assurer l'application juste de cette politique.

Pour le personnel féminin de la Banque, expliqua Mme White, la question de la mobilité géographique s'avérait l'une des plus difficiles à régler. Les femmes acceptant parfois moins facilement que les hommes les promotions entraînant une mutation, leur cheminement de carrière pouvait s'en ressentir. Pour remédier à cette situation, la Banque Royale mit en oeuvre un processus de consultation et d'évaluation annuelles de la mobilité de son personnel. En outre, les employés conservèrent la possibilité de se qualifier aux cours de formation de cadres intermédiaires en dépit de leurs éventuelles contraintes en matière de mobilité.

Par ailleurs, l'accès à l'information relative aux emplois offerts aux employés désireux de progresser dans l'échelle hiérarchique laissait à désirer. Les membres du personnel n'étaient en effet que peu conseillés en matière de planification de carrière et ne disposaient d'aucun protocole leur permettant d'obtenir les renseignements pertinents quant à la formation nécessaire à leur avancement ou de faire valoir leur intérêt pour un poste particulier. On mit donc sur pied un processus plus détaillé d'information des employés ainsi qu'un mécanisme leur permettant de faire connaître chaque année leurs préférences en matière de promotion. La fonction de conseiller en cheminement de carrière fut dévolue au supérieur hiérarchique de chaque employé, le service du personnel pouvant apporter un soutien supplémentaire à cet égard.

Cette formule fait bénéficier les cadres de services de suivi et de planification de carrière, mais incite les employés à prendre par eux-mêmes l'initiative à ce chapitre. Le système définit par ailleurs des objectifs d'intégration, dont la réalisation est la responsabilité des chefs d'unité et de division. Si la Banque a rejeté le système des quotas (tout comme la Commission Abella, d'ailleurs), la définition d'objectifs permet tout de même d'établir des critères aptes à mesurer les progrès réalisés. Le contrôle et l'analyse des progrès sont effectués par le coordonnateur à l'Égalité d'accès à l'emploi, poste créé à la suite des recommandations du groupe d'étude sur le statut de la femme. Le coordonnateur rend compte de son activité au premier vice-président au Personnel, qui relève du chef de la direction.

L'examen systématique des lignes de conduite, l'établissement d'objectifs, l'obligation de rendre compte ainsi que l'analyse des résultats constituent, au chapitre de l'égalité des chances d'emploi, le cadre normal de bon nombre de programmes visant à assurer l'équité dans l'entreprise. Étudiant les programmes et directives adoptés par onze sociétés d'État en vue d'assurer l'équité professionnelle, le juge Abella a noté que la définition d' «objectifs généraux internes» et la conduite d' «examens périodiques» dans le cadre de la «planification globale des ressources humaines» constituent les éléments déterminants de leur stratégie en matière d'égalité des chances d'emploi pour les femmes. Selon le juge Abella, les sociétés étudiées qui affichaient les meilleurs résultats à ce chapitre, pouvaient également compter sur l'appui des supérieurs hiérarchiques, rendus responsables de la réalisation des objectifs fixés. Ces derniers étaient tenus d'évaluer les progrès réalisés à cet égard dans le cadre de leur évaluation du rendement des employés. Par ailleurs, bon nombre d'entreprises interrogées associaient directement la réussite des programmes d'égalité des chances au degré d'engagement et de participation du chef de la direction[1].

Pour l'instant, l'affectation de ressources à la planification et à l'analyse ainsi que l'intégration de l'objectif d'égalité des chances aux priorités de l'entreprise semblent revêtir une aussi grande importance que la révision ou la refonte des lignes de conduite en matière de ressources humaines. Toutefois, la plupart des sociétés qui ont entrepris la mise en oeuvre de programmes destinés à assurer l'égalité des chances n'ont pas encore eu à prendre de mesures «destinées à éliminer les conséquences de la discrimination exercée dans le passé». De telles mesures de rattrapage figurant dans la future loi fédérale

sur l'équité professionnelle, bon nombre de sociétés devront peut-être réviser leur orientation pour en assurer l'application.

La Banque royale, au même titre que toutes les sociétés réglementées par le gouvernement fédéral, sera soumise au Projet de loi fédéral sur l'équité en matière d'emploi. Toutefois, comme Mme Rita Cadieux l'avait expliqué précédemment, cela ne représente que 12 p. 100 de la population active totale du Canada, les autres 88 p. 100 travaillant dans des domaines assujettis aux lois provinciales. En fait, les relations du travail ainsi que les droits connexes de la personne sont d'abord de compétence provinciale. En conséquence, les mesures législatives que prendront les provinces exerceront une influence déterminante sur la réalisation de l'équité à tous égards. Mmes Elysabeth Powers, directrice des Programmes d'accès à l'égalité, gouvernement du Québec, et Roberta Ellis-Grunfeld, Commissaire à la parité de salaire, Manitoba, ont présenté les démarches respectives de leurs provinces à cet égard.

Même si les lois relatives à l'équité dont elle a traité ne se rapportent pas exclusivement aux femmes, Mme Powers a axé ses propos sur les perspectives ainsi offertes en ce qui a trait au rapprochement des deux sexes. Elle a fait observer que la présence croissante des femmes dans les divers secteurs de la vie économique n'a pas pour autant permis d'éliminer leur dépendance économique ni le sentiment d'insécurité qui en découle. Tout notre système d'embauchage repose encore sur l'hypothèse faisant de l'homme le principal pourvoyeur de la famille, et de la femme la principale responsable de l'éducation des enfants.

Une telle hypothèse vient limiter l'aptitude de la femme à pénétrer le marché du travail de même que son accessibilité aux postes de commande. Par ailleurs, les femmes peuvent rarement compter sur les services qui pourraient leur permettre d'assumer efficacement leurs doubles responsabilités, à savoir des horaires souples, des services de garderie ainsi que des programmes de formation offerts durant les heures de travail. Leurs chances d'avancement se heurtent encore à des préjugés concernant leur aptitude à s'acquitter de certaines fonctions traditionnellement dévolues aux hommes, tandis que celles qui réussissent à grimper les échelons se retrouvent souvent isolées, privées de soutien et exclues des canaux de communication informels.

Si les limites qui leur sont imposées en matière d'accessibilité et d'avancement constituent un problème essentiel, l'écart salarial qui les sépare des hommes est tout aussi important. Divers facteurs peuvent expliquer que les Québécoises ne touchent que 57,3 % du traitement accordé à leurs collègues

masculins. Elles accumulent en moyenne moins d'heures de travail que les hommes et sont plus souvent employées à temps partiel ou par intermittence. Si on ne tient pas compte des employées à temps partiel, la rémunération des femmes correspond cependant à 65 p. 100 de celle des hommes. En outre, le retrait occasionnel des femmes du marché du travail pour se consacrer pendant de longues périodes à l'éducation de leurs enfants se traduit par la réduction relative de leur ancienneté au travail et une progression plus lente de leur rémunération. L'infériorité salariale des femmes peut également s'expliquer par d'autres facteurs tels que leur syndicalisation dans une moindre mesure que les hommes et les restrictions que la structure familiale leur imposent sur le plan de la mobilité géographique.

Cependant, devait souligner Mme Powers, ces diverses explications ne sauraient rendre compte de la totalité du phénomène. La concentration des femmes dans certaines catégories d'emplois et leur quasi-absence d'autres secteurs constituent le trait dominant de leur situation au travail. Il se pourrait très bien que les tâches traditionnellement dévolues aux femmes n'aient jamais été estimées à leur juste valeur. Il se peut aussi que les méthodes d'évaluation des tâches privilégient certaines caractéristiques, telle que la force physique, aux dépens d'autres traits, par le fait même dévalués.

Quelle que soit l'explication retenue, les conséquences d'un tel écart salarial peuvent s'avérer catastrophiques, particulièrement à l'âge de la retraite, les femmes se trouvant alors pénalisées en raison du mode d'établissement des rentes, calculées en fonction du salaire touché avant le départ à la retraite. De plus, celles qui n'ont pas accumulé suffisamment d'années de service, soit parce qu'elles travaillaient à temps partiel, soit parce qu'elles travaillaient par intermittence, risquent de se voir privées de rente. La non-transférabilité de la plupart des régimes de retraite vient accentuer les difficultés particulières des femmes à cet égard. En conséquence, les femmes au seuil de la retraite souffrent encore davantage de la dépendance et de l'insécurité économiques.

Ces problèmes exigent une réponse assortie d'interventions diversifiées. Tout en prévoyant des mesures d'équité en matière d'emploi, une telle réponse ne devrait pas s'y limiter. La réévaluation des catégories d'emplois et des formules d'établissement des salaires, la révision des règlements afférents aux régimes de retraite publics et privés, l'accroissement de l'accessibilité des programmes de recyclage et de perfectionnement assortis des services de soutien appropriés constituent tous des moyens d'intervention nécessaires. De telles

mesures doivent néanmoins s'attaquer aux causes du problème. À la source des difficultés auxquelles les femmes doivent faire face, réside la répartition actuelle des responsabilités parentales. Il importe de définir et de favoriser une répartition plus équitable de ces responsabilités et d'encourager les jeunes filles à se préparer au monde du travail en acquérant les connaissances qui leur permettront d'y jouer un rôle actif.

Dans cette perspective féminine, les programmes d'équité en matière d'emploi ne peuvent donc constituer que l'un des volets d'une stratégie diversifiée. Pour l'instant, l'équité en matière d'emploi constitue un domaine d'intervention bien précis des pouvoirs publics. Cependant, si les difficultés auxquelles cette intervention tente de parer monopolisent actuellement l'attention, on ne saurait considérer les programmes à cet égard comme le seul et unique remède aux maux découlant de la discrimination au travail.

D'autre part, il serait illusoire d'escompter que ces programmes portent fruits sans tenir compte des besoins et des perceptions des employeurs. À cet effet, le Québec tente actuellement d'élaborer un cadre de mise en oeuvre visant à stimuler la participation à ces programmes sur une base volontaire. En vertu de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, la Commission des droits de la personne est habilitée à ordonner l'adoption de mesures visant à assurer l'équité en matière d'emploi après examen d'une plainte s'y rapportant. Les ministères provinciaux et autres organismes gouvernementaux sont tenus de mettre en oeuvre de tels programmes. Cependant, tous les autres organismes ont la latitude de créer et d'instituer leurs propres programmes.

Pour faciliter le processus de mise en oeuvre sur une base volontaire, on a créé plusieurs comités destinés à apporter conseils et aide dans l'élaboration des programmes d'équité en matière d'emploi. Un comité interministériel procède actuellement à l'établissement d'une réglementation concernant l'administration de normes relatives à l'équité dans les contrats. Par ailleurs, un comité constitué de représentants de divers secteurs, comprenant gestionnaires, responsables syndicaux, autochtones et membres des communautés culturelles conseillera le ministre délégué à la Condition féminine sur les méthodes et les moyens à prendre pour assurer la mise en oeuvre des programmes d'équité dans le secteur privé et contrôlera les résultats des programmes pilotes déjà mis en place dans diverses entreprises. Les autorités ont par ailleurs promis un appui financier et technique à l'élaboration de programmes dans les secteurs de la santé, de l'enseignement et des services sociaux

ainsi qu'au sein des administrations municipales. On envisage aussi la possibilité de créer un fonds d'indemnisation pour venir en aide aux femmes victimes de discrimination au travail.

En conclusion, Mme Powers a souligné que les avantages découlant de la promotion de l'équité au travail, au chapitre de l'amélioration du réseau des ressources humaines, ont été démontrés dans d'autres pays. Il importe de faire valoir cet aspect de l'équité professionnelle et d'élaborer des règles d'application qui soient davantage souples que coercitives. C'est dans ce cadre que l'on pourra atteindre l'objectif d'un respect volontaire et enthousiaste des règles établies.

Il pourrait même être possible de mettre en oeuvre des programmes d'équité au travail sans rencontrer de résistance concertée. Néanmoins, ces programmes ne peuvent, à eux seuls, enrayer tous les problèmes reliés à la discrimination systémique. Ainsi, l'écart salarial entre les sexes risque de persister à moins que les mesures visant à assurer l'équité professionnelle ne soient complétées par d'autres programmes. Si les programmes d'équité salariale constituent une réponse au problème de l'écart salarial, ils sont néanmoins, comme devait le faire observer Mme Ellis-Grunfeld, une source importante de controverse.

Le sénateur Marsden avait fait valoir, au cours de la première séance, que la Commission Macdonald s'était montrée plus critique à l'endroit des programmes d'équité salariale qu'envers les mesures visant à assurer l'équité en matière d'emploi. Les membres de la Commission, avait-elle fait remarquer, ont apporté leur appui à ces dernières mesures, mais ont fait montre de plus de réticence pour ce qui est de programmes visant, entre autres, l'équité salariale parce qu'ils constituent une entrave au jeu normal des forces du marché et qu'à ce titre ils risqueraient de perturber l'économie. Prenant note de ce type d'objection, Mme Ellis-Grunfeld en profita pour souligner l'importance de promouvoir et de défendre sur la place publique la poursuite de l'objectif d'équité, et elle insista sur le fait que les objections soulevées ne tenaient malheureusement pas compte des réalités actuelles.

L'augmentation extraordinaire du nombre de femmes entrées sur le marché du travail depuis 1970 a acquis un caractère permanent, fondé sur des besoins économiques réels. Ces femmes vont exiger avec de plus en plus de vigueur l'égalité de leurs chèques de paie, tout comme, avant elles, les suffragettes ont réclamé le droit de vote. On doit également constater, ajouta Mme Grunfeld, que la seule adoption de lois sur l'équité salariale ne suffit pas à perturber le système économique. L'expérience d'autres pays (Australie, Danemark, Allemagne et Belgique)

ainsi que de plusieurs États américains vient prouver que l'extension des droits à l'équité sur ce plan ne remet pas en question l'efficacité économique. Se référant à l'expérience du Minnesota, Mme Ellis-Grunfeld a fait observer que l'instauration de mesures d'équité salariale peut également contribuer à renforcer et à mettre en valeur les réalisations des programmes d'équité en matière d'emploi.

La loi manitobaine sur la parité de salaire constitue la première tentative au Canada de mise en oeuvre de pareilles mesures. Pour l'instant, cette loi s'applique à la fonction publique, aux sociétés d'État, aux hôpitaux et aux universités, mais, au cours des dernières élections, les candidats en ont promis l'extension à d'autres secteurs. Dans la fonction publique, où le processus de mise en oeuvre est déjà amorcé, les modalités doivent en être négociées dans le cadre des négociations collectives. Au nombre des modalités à déterminer, il reste le choix d'un système d'évaluation des postes ainsi que la définition des catégories d'emploi auxquelles le système s'appliquera. Les classes qui devront faire l'objet d'une telle évaluation se caractérisent par la prédominance d'un sexe sur l'autre, soit, aux termes de la loi, celles où l'un des deux sexes affiche une présence d'au moins 70 p. 100.

En réponse à une question concernant les raisons du choix d'un tel pourcentage, Mme Ellis-Grunfeld devait préciser que malgré l'arbitraire apparent de ces chiffres, ce pourcentage permet d'identifier les catégories dans lesquelles on retrouve le plus grand nombre de femmes. Elle ajouta qu'il existe actuellement environ 200 catégories d'emploi susceptibles d'être visées par la clause de "prédominance sexuelle" et que de ce nombre, 47 regroupent environ 60 p. 100 de l'effectif féminin de la fonction publique. Si cette règle ne permet peut-être pas d'identifier toutes les catégories méritant d'être examinées en fonction de leur discrimination sexuelle implicite, le processus de négociations collectives offre la possibilité de redresser la situation ultérieurement.

Une fois l'évaluation et le classement déterminés d'un commun accord, la loi prévoit le déroulement, dans certaines limites, de négociations relatives aux redressements salariaux. Les baisses de salaire sont interdites, et les augmentations devront être puisées à même un fonds spécial d'indemnisation ne pouvant dépasser l'équivalent de 1 p. 100 de la masse salariale globale sur une période de quatre ans. Ce chiffre, en apparence arbitraire, a, selon Mme Ellis-Grunfeld, été établi en fonction de l'expérience menée au Minnesota.

Si la loi prévoit le recours à l'arbitrage en cas d'impossibilité pour les deux parties d'en arriver à une entente, l'ensemble du processus demeure soumis à la règle de la négociation collective. Mme Ellis-Grunfeld a fait état de sa préférence pour un tel processus parce que ce dernier se trouverait à assujettir les futurs redressements salariaux à un ensemble de règles établies, conçues expressément pour parvenir à une structure salariale cohérente. Protocole bien structuré, le processus de négociation collective constituerait aussi le moyen le plus efficace pour régler un problème d'ordre systémique comme l'écart salarial.

Pour l'instant, de telles mesures vont être appliquées au Manitoba, et seulement dans le secteur syndiqué. Nul doute que l'extension de la loi au secteur privé ferait naître de nouvelles difficultés. On a fait observer à Mme Ellis-Grunfeld que, dans de nombreuses organisations, les hommes et les femmes sont souvent regroupés au sein de syndicats différents ou encore dans des unités de négociation différentes appartenant au même syndicat. Une telle situation viendrait certainement compliquer le processus de négociation prévu. Toutefois, le fait que la majorité des femmes du secteur privé ne sont tout simplement pas syndiquées constitue une question encore plus troublante. En pareils cas, a répondu Mme Ellis-Grunfeld, il faudrait mettre en place un processus s'inspirant de près de celui qui régit les négociations dans un milieu syndiqué. Idéalement, pareil processus devrait être mis au point par les deux parties intéressées. Elle devait néanmoins convenir avec la paneliste Laurell Ritchie que cette situation nécessiterait un contrôle et une réglementation accrus de la part des pouvoirs publics.

Même si l'application généralisée des programmes de parité de salaire est encore un voeu pieux, Mme Ellis-Grunfeld s'est montrée optimiste quant à l'orientation que prendront les démarches législatives futures. La reconnaissance par la loi des principes servant de base à la parité de salaire constitue un premier pas important, quelles que soient les limites imposées lors de son application initiale. Selon elle, une fois la loi entrée en vigueur, il apparaîtra beaucoup plus naturel de la modifier ou d'en étendre la portée que de l'abroger.

Laurell Ritchie ne partageait pas l'optimisme de Mme Ellis-Grunfeld quant à l'orientation future des mesures législatives en matière d'équité économique. Selon elle, la ligne de conduite actuellement suivie par le gouvernement canadien sur le plan économique, mise en lumière par sa volonté de libéralisation des échanges avec les États-Unis, constitue une menace claire et immédiate pour les réalisations canadiennes dans ce domaine. Tant les principes qui sous-tendent les

discussions sur le libre-échange que les conditions auxquelles le Canada pourrait souscrire en vue d'en arriver à un accord de libre-échange avec les États-Unis sont de nature à susciter la méfiance des partisans de l'extension des droits à l'égalité au Canada.

Les tenants du libre-échange soutiennent généralement que la libéralisation des forces du marché constitue le moyen le plus efficace de répartition des ressources économiques. Selon ces derniers, l'intervention de l'État vient altérer pareille répartition et, de façon plus générale, tend à neutraliser la saine influence de la compétition. Pour Mme Ritchie, ces arguments se fondent sur la valeur intrinsèque de la compétitivité internationale.

Selon elle, ceux dont les intérêts devront vraisemblablement être sacrifiés au nom de la compétitivité internationale se retrouvent au bas de la pyramide économique. La protection dont ils jouissent actuellement leur est offerte en vertu des lois sur le travail et des lois sur les droits de la personne, qui, selon les plus ardents partisans du libre-échange, constituent des entraves dangereuses aux forces du marché. Puisque les femmes et les minorités sont regroupées de façon démesurée au bas de la pyramide et puisque l'intervention accrue de l'État constitue peut-être la seule façon d'améliorer leur sort, on peut supposer sans crainte de se tromper que ce sont eux qui feraient les frais de la réorientation proposée.

Grâce aux lois canadiennes sur le travail et les droits de la personne, les travailleurs canadiens jouissent d'une position enviable par rapport aux travailleurs de plusieurs États américains. Dans plusieurs États du sud et de l'ouest, l'absence de codes régissant la santé et la sécurité des travailleurs, de lois garantissant un salaire minimum, de règlements en matière d'heures de travail et d'autres dispositions en vigueur au Canada, donne une bonne idée du genre de transformations qu'un grand nombre de tenants du libre-échange aimeraient voir s'imposer ici. Plusieurs entreprises américaines procèdent actuellement à des déménagements dans ces États de façon à éviter les coûts liés au respect des lois en vigueur dans d'autres territoires.

Le projet de création de zones de libre entreprise en Colombie-Britannique est un pas dans cette direction, dans le contexte canadien. Tant les réductions d'impôt que la mise en vigueur de lois moins contraignantes sur le travail que l'on y projette constituent des stimulants à l'intention des investisseurs et des entreprises qui auraient avantage à s'y installer. La compétition régionale en matière d'emplois rares, devient ainsi le fondement de la politique économique de l'État. Dans cette optique, précise

Mme Ritchie, l'existence de lois régissant le travail devient un handicap et leur absence un avantage concurrentiel.

Selon Mme Ritchie, le Canada doit mobiliser ses énergies de façon à assurer la reconstitution de son assise manufacturière, l'accroissement de son autosuffisance économique et le plein-emploi, plutôt que de tenter de voler des emplois à d'autres pays ou d'encourager leur déplacement d'une région à l'autre. Pareils objectifs ne semblent pas, pour l'instant, être au coeur du débat sur la ligne de conduite à adopter sur le plan économique. En revanche, toute l'attention semble s'être tournée vers le libre-échange avec les États-Unis, et le législateur semble avoir fait sienne l'opinion des membres de la Commission Macdonald selon laquelle la concurrence ouverte avec ce pays ne pourra qu'assainir l'économie du Canada.

Selon Mme Ritchie, la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis se traduira probablement par une perte d'emplois pour le Canada. La Commission Macdonald est allée jusqu'à préciser les industries du secteur manufacturier qui pourraient ne pas se remettre de ce changement. Pareille conséquence serait particulièrement préjudiciable aux femmes, puisque les industries touchées regroupent actuellement environ la moitié de la main-d'oeuvre féminine dans le secteur de la fabrication.

Si la Commission Macdonald a prévu des pertes d'emplois dans le secteur manufacturier, elle n'a cependant pas examiné en profondeur l'importance des pertes éventuelles dans d'autres secteurs économiques. À titre d'exemple, les membres de la Commission n'ont fait aucun cas des filiales canadiennes des entreprises américaines, dont les nouvelles conditions imposées par le libre-échange pourraient fort bien entraîner le rapatriement aux États-Unis. Le rapport de la Commission Macdonald est également muet sur l'évolution du secteur des services, qui connaît actuellement une expansion accélérée et où des emplois ont déjà été perdus. À ce sujet, Mme Ritchie a fait observer que diverses entreprises ont déjà déménagé leurs installations de traitement de données dans des États comme la Floride, quasiment dépourvus de lois régissant le travail. Selon Mme Ritchie, pareille évolution ne ferait que s'accélérer avec la conclusion d'un accord de libre-échange, dont ne serait pas exempté le secteur des services.

Les pertes d'emplois qui accompagneraient la suppression des barrières tarifaires devraient préoccuper les partisans de l'équité en matière d'emploi, ne serait-ce qu'en raison du ralentissement considérable que ces pertes d'emplois feraient subir au processus actuel de réduction des iniquités. Toutefois, l'élimination des

barrières non tarifaires pourrait avoir des conséquences encore plus graves. La suppression de ces barrières et des «subventions déguisées» ainsi que le «nivellement» du terrain où concurrenceraient les forces du marché est au coeur des préoccupations des États-Unis, en ce qui concerne les négociations sur le libre-échange. Dans ce contexte, ni l'assurance-chômage, ni l'assurance-maladie et les autres formes de programmes sociaux, ni l'ensemble des mesures de soutien économique et technique fournies par l'État ne seront exclus des négociations. Selon Mme Ritchie, il est probable que les règlements provinciaux qui restreignent les activités des sociétés américaines au Canada en limitant les pratiques professionnelles injustes feront également l'objet d'une remise en question.

Il convient de se rappeler, devait-elle faire observer, que les négociateurs américains vont tenter d'imposer au Canada les conditions qui prévalent dans leur pays. C'est l'étendue des programmes économiques et sociaux du Canada qui est en jeu dans le processus d'harmonisation des conditions avec un pays qui délègue la plupart de ces programmes aux 52 États qui le composent. Dans ce contexte, l'assurance-chômage constitue un cas d'espèce. Au Canada, les conditions d'admissibilité ainsi que le niveau des prestations sont établis par l'administration fédérale, et le régime est uniforme dans toutes les régions du pays. Aux États-Unis toutefois, les conditions d'admissibilité et le niveau des prestations accordées, généralement moins élevé qu'au Canada, varient grandement entre les États, puisque ce sont eux qui en assument la responsabilité.

Quelle que soit l'issue des pourparlers sur le libre-échange, il est clair que le gouvernement fédéral tente d'ores et déjà de restreindre les dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage. Tandis que la Commission Macdonald recommandait que soient apportées des réductions générales au régime d'assurance-chômage, que la Commission Forget a d'ailleurs été chargée d'examiner, M. Michael Wilson, indiquait dans son discours du budget de 1984 que de telles mesures étaient à l'étude. S'il se peut, comme devait le noter Mme Ritchie, qu'une telle réduction contribue à nous rapprocher de la situation américaine, il se pourrait bien qu'il nous faille limiter encore davantage les dispositions de notre régime d'assurance-chômage, de façon à restreindre ce qu'on a appelé les "subventions déguisées", avant que ne s'harmonisent réellement les conditions prévalant de part et d'autre de notre frontière commune.

Pour Mme Ritchie, tous les travailleurs feront les frais de cette réorientation, mais les conséquences pour les femmes et les travailleurs immigrés, regroupés dans une proportion exagérée

au bas de l'échelle des salaires, devraient inquiéter les partisans de l'équité au sein de la société. Ceux qui croient à la réduction des obstacles à la participation de la femme dans l'économie devraient par ailleurs prendre note que la constitutionnalité du versement d'allocations de maternité par les États a été récemment contestée devant la Cour suprême des États-Unis.

Mme Ritchie fit également observer que "l'harmonisation" éventuelle des lois régissant l'économie des deux pays risque d'annuler les résultats importants obtenus au Canada sur le plan de l'équité salariale. D'autre part, les travailleurs canadiens du secteur public jouissent de la protection des chartes canadienne et québécoise des droits et libertés, alors que, fait non négligeable, pareille garantie est quasi inexistante aux États-Unis. La démarche pragmatique adoptée au chapitre de l'équité salariale par le Manitoba représente probablement un progrès par rapport à la démarche du "cas par cas" adoptée jusqu'à présent par les diverses commissions des droits de la personne. Toutefois, à moins que les dispositions sur l'équité salariale ne soient étendues au secteur privé, un tel progrès risque d'être annulé. Sans une application universelle de ces dispositions, la pression exercée par la concurrence risque d'entraîner la généralisation du processus de sous-traitance et, en conséquence, l'inefficacité des mesures d'équité salariale, même dans le secteur public.

Dans le cadre d'une économie de marché, l'élargissement de l'application des mesures visant à assurer l'équité au travail constitue un problème majeur. Dans son rapport sur les mesures adoptées par les sociétés d'État étudiées au chapitre de l'emploi, le juge Abella concluait en précisant que la mise en oeuvre limitée de mesures obligatoires visant à assurer l'équité en matière d'emploi défavoriserait, sur le plan de la compétitivité, les entreprises qui seraient ainsi touchées. Certaines des sociétés d'État étudiées ont soulevé des objections relativement à une application limitée de ces mesures, invoquant que l'imposition d'exigences obligatoires à ce chapitre aux seules sociétés d'État, dont l'effectif ne correspond qu'à 1,8 p. 100 de la population active du Canada, serait vaine. Pour le juge Abella, il serait aussi injuste pour les sociétés d'État que pour les employés du secteur privé d'espérer que l'effet de ces mesures «déborde» sur le secteur privé[2]. Pour cette raison, elle recommandait que la loi fédérale soit conçue de manière à inclure le plus grand nombre possible d'employeurs : il faudrait que le sociétés de la Couronne et les entreprises réglementées par le fédéral y soient assujetties, tandis que l'adoption d'un programme d'obligation contractuelle favoriserait une plus large application de la loi dont pourraient

bénéficier, dans une certaine mesure, les employés du secteur privé.

Si l'obligation contractuelle est prévue aux termes du Projet de loi actuel sur l'équité en matière d'emploi, ses conditions ne s'appliquent pas aux entreprises qui comptent moins de 100 employés. On a jugé que l'imposition de telles mesures aux petites entreprises du secteur privé était inopportune. En effet, on a généralement l'impression que les petites entreprises sont déjà aux prises avec de graves difficultés financières et qu'un surcroît de réglementation ne ferait que rendre leur survie plus problématique. Comme l'a fait remarquer Mary Richard, membre de la tribune, le taux de mortalité des petites entreprises canadiennes est de 55 p. 100. Dans de telles conditions, il semblerait injuste et malavisé de leur imposer une telle réglementation.

Néanmoins, il faut également constater que la décision fédérale d'exempter les entreprises de moins de 100 employés est susceptible d'établir un précédent qui aura des ramifications très étendues. En effet, selon une étude du ministère de l'Expansion industrielle régionale, publiée en 1983, entre 35 et 40 p. 100 de la population active du Canada travaillerait dans des entreprises ayant moins de *50* employés[3]. Qui plus est, une proportion rapidement croissante des nouvelles créations d'emplois est imputable aux petites entreprises. Outre que le champ d'application de la loi fédérale est déjà restreint, le fait que l'ensemble des petites entreprises du secteur privé ne soient aucunement assujetties à ses dispositions établit un précédent sans toutefois fournir des lignes directrices pour la recherche de l'égalité hors du contexte de la grande entreprise. Ainsi, à peu près la moitié de la population active du Canada échappe à toute prise en considération.

Naturellement, il convient de ne pas faire fi des difficultés auxquelles doivent faire face à cet égard les propriétaires de petites entreprises. Mme Richard, qui est une Métisse indienne actuellement employée à la direction du développement communautaire du YWCA de Winnipeg, a illustré par un exemple personnel très intéressant les difficultés auxquelles se heurtent les petites entreprises. Avec une associée, elle souhaitait ouvrir à Winnipeg un restaurant spécialisé dans la cuisine indienne autochtone. À cette fin, elles ont commandé une étude de faisabilité. Les analystes du marché qui l'ont effectuée leur ont donné des aperçus inquiétants, encore qu'ironiques sur la situation.

Comme elles ont pu l'observer, l'une des règles tacites de cette industrie veut que les établissements de luxe emploient des

hommes pour servir à table, tandis que les restaurants à bon marché emploient des femmes. Même si des règles tacites de ce genre sont manifestement injustes, elles n'en influencent pas moins les perceptions du public, et le restaurateur qui débute doit les prendre en considération avant d'engager du personnel. Toutefois, Mme Richard a expliqué que ses analystes l'ont mise en garde contre le fait d'engager des serveurs autochtones en raison de la crainte que semblent inspirer les hommes indiens dans le grand public. Quelque irrationnelles que soient ces craintes, elles peuvent nuire aux perspectives d'avenir d'une jeune entreprise. Le petit entrepreneur qui attribue ces facteurs à la tradition ou aux préjugés et refuse d'en tenir compte le fait donc à ses risques et périls.

Le cas de Mme Richard et de son associée illustre bien l'existence d'un certain dilemme sur lequel les partisans de l'équité devront se pencher. Il est certain que les petites entreprises sont plus vulnérables aux forces du marché que les moyennes ou grandes entreprises. Il est donc possible que les règlements applicables à ces dernières imposent des contraintes excessives au milieu déjà fragile de la petite entreprise. Toutefois, si l'on veut que les employés du secteur privé bénéficient des lois en matière d'équité, il faut que les chercheurs et les analystes se penchent sur le monde de la petite entreprise, qui emploie un si grand nombre d'entre eux. Il importe donc de se doter de lignes directrices appropriées si, comme nous a mis en garde Laurell Ritchie, l'on veut éviter que les progrès accomplis dans un domaine soient neutralisés par les échecs subis dans un autre.

Allocution prononcée au dîner

La ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Mme Flora MacDonald, profita de son allocution pour annoncer que le ministre de la Justice venait d'exposer ce même jour la réponse du gouvernement aux recommandations du groupe de travail sur les droits à l'égalité. Au nombre des changements proposés par le gouvernement, Mme MacDonald a mentionné l'élimination de l'âge obligatoire de la retraite dans la fonction publique, la protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'adoption de dispositions garantissant aux femmes l'égalité des chances d'emploi dans les Forces armées. Elle a fait remarquer que ces nouvelles dispositions étaient conformes à la politique de son gouvernement en matière d'égalité, tout en précisant que cet effort devait néanmoins être soutenu et complété par l'action des groupes d'intérêt concernés.

Mme MacDonald ajouta que la période de transition économique que nous traversons actuellement, marquée par l'instauration d'une nouvelle technologie, l'accentuation de l'interdépendance économique internationale et par des bouleversements sociaux et démographiques d'importance, nous forcera à élaborer de nouvelles stratégies de réalisation de l'objectif d'égalité. Pour y arriver, il importe que le gouvernement et les groupes d'intérêt visés reconnaissent la nécessité de parvenir à une démarche globale visant à élargir le consensus sur la question de l'égalité. Il conviendrait également de se rendre compte que l'intervention de l'État ne saurait

constituer une panacée en ce domaine, ce dernier devant plutôt s'efforcer de créer les conditions propices à l'extension de la définition de l'égalité et à sa réalisation.

Le projet de loi C62 sur l'équité professionnnelle a été conçu dans cette optique. Une fois adoptée, cette loi constituera plutôt un cadre d'intervention qu'un ensemble de règlements rigides. Elle exigera des employeurs qu'ils éliminent les obstacles à l'embauchage et à l'avancement des membres de certains groupes cibles, qu'ils se fixent des objectifs en matière d'intégration de ces groupes et qu'ils établissent des rapports détaillés sur les résultats de ce processus d'ici 1988. Ces rapports devront être accessibles au public, de façon à permettre à la population de juger des progrès réalisés à ce chapitre. À défaut d'atteindre leurs objectifs ou de générer les changements d'envergure qui s'imposent, les employeurs pourront faire l'objet d'enquêtes ou de recommandations plus rigoureuses de la part de la Commission canadienne des droits de la personne, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés.

En conclusion, Mme MacDonald fit observer que l'enchâssement des droits à l'égalité dans la Charte des droits et libertés est le fruit d'une dure et longue bataille, livrée par divers groupes d'intérêt sur plusieurs fronts. Son issue fructueuse démontre l'importance du changement auquel les groupes organisés indépendants peuvent contribuer lorsqu'ils agissent de façon autonome et responsable. Selon Mme MacDonald, cette forme d'intervention doit être maintenue, car on ne peut attendre des gouvernements qu'ils créent l'égalité de toutes pièces, par la seule voie législative. Les groupes d'intérêt doivent continuer de prendre l'initiative à ce chapitre et de travailler à la création des conditions d'accession à l'égalité au sein de la société.

Quatrième Séance :

Les structures sociales : responsabilités familiales, soutien des revenus, santé et autres services sociaux, l'accessibilité de l'instruction

Les programmes sociaux, comme les négociateurs du libre-échange l'ont reconnu, soutiennent et alimentent l'activité économique de multiples façons et exercent ainsi une influence sur la poursuite de tout objectif économique. Parallèlement, la promotion de l'égalité sur le plan économique, tout en étant conditionnée par l'orientation donnée à la politique économique, repose aussi sur l'orientation donnée à la politique sociale, qui vient soutenir et alimenter un tel effort. Les mesures adoptées par l'État au chapitre du bien-être de la population sont étroitement liées au genre d'égalité qu'il cherche à établir ainsi qu'à la portée qu'il veut lui donner.

La direction et l'objet de la démarche de l'État relativement à la sécurité sociale se sont transformés radicalement au cours du dernier siècle en réponse aux bouleversements économiques et sociaux considérables qui s'y sont produits. Cette période a été marquée par une mutation des valeurs et des attitudes ainsi que par une mutation correspondante de la conception que l'on se fait des responsabilités et des fonctions sociales dévolues à l'État. On a ainsi reconnu le caractère aléatoire de l'évolution économique dans une société industrialisée et accepté le fait que certains individus, et certaines familles, ne sont pas en mesure d'assurer leur protection contre les différentes formes de danger et d'adversité. Comme l'a fait remarquer Dennis Guest dans une étude sur la sécurité sociale au Canada, le principe selon lequel :

> une société civilisée a le devoir de veiller au partage des coûts et des avantages des progrès industriels ainsi que d'assurer, par voie d'interventions et de programmes, la protection des membres les plus vulnérables de la collectivité . . .[1],

a façonné notre conception du rôle social de l'État au cours des 40 dernières années. Ainsi, l'équité sociale et économique constitue en quelque sorte le fondement moderne de l'intervention de l'État dans le domaine social.

Néanmoins, comme M. Guest et nombre d'autres observateurs l'ont fait remarquer, les principes qui définissent "l'État-providence" ont toujours fait l'objet d'une controverse, qui s'est d'ailleurs amplifiée au cours des dernières années. À ce sujet, la Commission Macdonald a noté que "le consensus politique sur les questions sociales" qui a caractérisé les décennies 1950 et 1960 "a fait place ces dernières années à un plus vif débat idéologique et à l'incertitude". Pour la Commission, cette évolution "n'a toutefois pas provoqué d'érosion notable de la confiance du public en l'État-providence (p. 638, vol. II). Selon la Commission, un amalgame difficile de valeurs collectivistes et individualistes continuerait de caractériser les préférences du public en matière de programmes sociaux[2].

Dans ce contexte, l'élaboration de la direction que doit prendre l'intervention de l'État et la programmation des mesures sociales ne sont pas exemptes de difficultés. Au cours de cette quatrième séance, les intervenants se sont penchés sur la façon dont devrait s'élaborer la polique sociale du gouvernement pour assurer la promotion de l'équité sur le plan économique, en faisant valoir des points de vue parfois divergents. La variation des thèmes traités traduit une conceptualisation diversifiée des difficultés auxquelles nous devons faire face dans le domaine des questions sociales.

Le professeur Marvyn Novick devait ainsi prendre position pour l'extension du rôle de l'État au chapitre de la sécurité sociale. Selon lui, si l'égalité économique constitue l'objectif ultime dans ce domaine, alors l'État ne doit pas seulement assurer la protection des citoyens les plus vulnérables, mais doit également veiller à ce que chacun bénéficie de la possibilité d'optimiser ses chances dans la vie. Un tel objectif n'est cependant réalisable que dans le contexte interventionniste élargi offert par l'État-providence. M. Novick a fait remarquer que la contestation actuelle de la taille des administrations publiques ainsi que de l'intervention de l'État dans les divers secteurs d'activité ont cependant ébranlé la volonté et les

convictions politiques qui sous-tendent l'État-providence, et considérablement limité les possibilités de promotion de l'égalité économique.

La définition de l'égalité proposée par M. Novick est légèrement différente de celles qui ont été discutées lors des séances précédentes. Plutôt que de se fonder sur l'égalité réelle ou l'égalité substantive dans le domaine de l'emploi, il devait préconiser une nouvelle perspective, déterminée en fonction des significations différentes de l'égalité correspondant aux divers stades de la vie. Selon lui, les mesures pouvant assurer l'égalité économique relative des enfants, des jeunes et des personnes âgées sont passablement différentes de celles qui peuvent assurer une telle égalité chez les adultes d'âge mûr, pouvant s'intégrer au marché du travail. En conséquence, la politique sociale idéale devrait moduler ses interventions en fonction des individus, à chacune des étapes de leur vie, de façon à tenter d'assurer ce que le professeur Novick a appelé une «égalité évolutive».

L'adoption d'une ligne de conduite visant à assurer une telle égalité évolutive nécessitera le maintien du principe d'universalité, la mobilisation d'une gamme étendue de ressources et le renoncement au modèle de relations sociales associant la responsabilité individuelle au cours naturel des choses. Pour M. Novick, le laissez-faire s'oppose au principe même de l'organisation sociale, nécessairement fondée sur l'interdépendance et la confiance mutuelle. Si on reconnaît, devait-il soutenir, que l'activité économique est interdépendante et que les êtres humains ont besoin les uns des autres pour assurer leur subsistance et leur prospérité, on doit préconiser une vision favorable de l'intervention de l'État. C'est à l'État que revient la responsabilité d'assurer la redistribution des ressources ainsi que le partage entre tous des retombées résultant des efforts déployés par chacun. Par opposition, les modèles sociaux qui font des forces du marché le seul moteur de la distribution des ressources reposent sur l'hypothèse selon laquelle tous les êtres humains sont des concurrents par nature, chacun étant en compétition pour obtenir sa part de richesse. Dans une telle optique, toute intervention doit être réduite au minimum, puisqu'elle ne pourrait que gêner la concurrence s'établissant sur le marché.

Selon M. Novick, les dix dernières années, marquées par le regain de popularité de la notion de "gouvernement discret", ont été le théâtre de la détérioration tout aussi importante des possibilités pour les plus vulnérables de se tailler une place égale dans l'économie. L'augmentation dramatique de la pauvreté infantile enregistrée au cours des cinq dernières années ainsi que

l'accroissement constant du chômage chez les jeunes témoignent, selon lui, des conséquences désatreuses de cette réorientation idéologique. À défaut de disposer d'une stratégie efficace d'emploi, le gouvernement s'est replié sur la création d'emplois "à la pièce" dans les régions économiquement faibles, mesure pour le moins démoralisante. On compte beaucoup, actuellement sur la PME pour créer de nouveaux emplois. S'il est vrai que ce secteur est pour l'instant celui qui contribue le plus à la création d'emplois, ces derniers sont souvent les plus mal rémunérés et les plus vulnérables aux fluctuations économiques. D'autre part, la perte d'emplois dans le secteur public vient saper les efforts, relativement fructueux, déployés pour y assurer l'équité en matière d'emploi.

L'absence d'une stratégie efficace en matière d'emploi, l'inexistence de mesures destinées à éviter la marginalisation des chômeurs ainsi que l'indifférence générale devant le problème de la pauvreté, qu'il s'agisse d'enfants, de sans-abri ou de personnes âgées, sont autant de facettes de la démarche privilégiant la discrétion de l'État sur les plans social et économique. Si une telle conception de l'administration des affaires publiques est davantage répandue aux États-Unis et au Royaume-Uni qu'au Canada, elle a néanmoins exercé suffisamment d'influence au cours des dix dernières années pour freiner le développement et les interventions de l'État-providence, limitant d'autant les mesures de promotion de l'égalité économique. En laissant les forces du marché dicter les conditions sociales, nous nous trouvons à créer un statut de «privilégié» pour certains. Pour M. Novick, la discrétion de l'État se traduit par le fait que seuls les vainqueurs de la compétition dictée par le marché peuvent prétendre à une égalité évolutive. Pour donner un second souffle à l'État-providence, il faudrait mettre au point une gamme de nouvelles mesures et faire preuve d'une bonne dose d'"imagination sociale". Selon M. Novick, pareil processus constitue une tâche exigeante, certes, mais néanmoins vitale pour la poursuite de l'objectif d'égalité économique.

L'opinion formulée par M. Novick sur l'État-providence constitue l'un des points de vue énoncés dans les cadres du débat sur l'orientation de la politique sociale de l'État. Le professeur Conrad Winn devait formuler une opinion différente. Soutenant que bon nombre de mesures adoptées par l'État-providence se sont traduites par des échecs, il a tenté d'esquisser une démarche plus prudente en matière d'élaboration de programmes. S'il ne s'est pas déclaré opposé en principe à l'intervention de L'État en matière d'égalité, il a néanmoins remis en question le bien-fondé de certaines mesures actuellement envisagées, comme les

programmes de promotion sociale axés sur l'embauchage par quotas.

Selon M. Winn, les artisans des politiques canadiennes ont une vision étriquée de la réalité et ont négligé d'étudier l'expérience des autres pays relativement aux programmes de promotion sociale. Plutôt que de tenir compte de l'échec lamentable de ces programmes dans les pays où ils ont été mis en oeuvre, ils persistent à ne considérer que certains aspects de l'expérience américaine à ce chapitre. À défaut d'accepter de tenir compte d'une gamme élargie d'expériences, ils s'exposent à répéter des erreurs qui pourraient être évitées.

L'extension de la base d'information qui sous-tend l'élaboration des interventions de l'État doit autoriser la consultation de tous les groupes ayant une opinion à communiquer ou pouvant être touchés par ces interventions. M. Winn devait soutenir que certains groupes hostiles à la mise en oeuvre de programmes de promotion sociale, comme le groupe féminin Real Women, ont été exclus du débat actuel sur ce genre de mesures. Selon lui, ces groupes ne peuvent bénéficier d'aucune subvention publique, alors que d'autres, appartenant à "l'élite" et affichant une opinion plus orthodoxe, seraient presque totalement financés à même les deniers publics.

M. Winn s'est également demandé dans quelle mesure la reconnaissance de la discrimination venait légitimer le recours aux programmes de promotion sociale. Les données compilées lors des recensements seraient, selon lui, loin d'indiquer que les minorités de couleur sont moins bien rémunérées globalement que la majorité. Dans le cas des femmes, il existe bel et bien un écart salarial les séparant des hommes, mais cette situation serait attribuable au fait qu'elles assument la plus grande part des responsabilités familiales. Selon M. Winn, on ne devrait pas demander aux employeurs d'assumer les coûts de l'application des correctifs nécessaires; il reviendrait plutôt à l'État d'assumer cette responsabilité.

M. Winn s'est également interrogé sur l'efficacité réelle des programmes de promotion sociale axés sur l'embauchage par quotas. Selon lui, de tels programmes se traduisent par la création de postes bien rémunérés dans les unités vouées à la sauvegarde des droits de la personne de la fonction publique. Ils profitent aux femmes instruites de rang social élevé, mais offrent très peu de solutions aux femmes de rang social inférieur qui travaillent dans des petites entreprises ou qui ne sont tout simplement pas sur le marché du travail. L'embauchage par quotas viendrait donc aider les familles à revenu élevé, aux dépens des familles à faible revenu.

La structure familiale et les valeurs que les parents communiquent à leurs enfants ont une incidence considérable sur le comportement économique ultérieur de ces derniers. Pourtant il s'agit là d'un domaine où l'État n'exerce que peu d'influence. Selon M. Winn, il existerait une corrélation entre le revenu familial et la structure de la famille. Il s'est dit d'avis que les programmes de sécurité sociale contribuent peut-être au déclin des familles, faisant observer qu'une telle hypothèse constitue une théorie largement acceptée aux États-Unis en ce qui a trait à la famille noire.

Pour M. Winn, il conviendrait de mettre au point une version modifiée des programmes de promotion sociale. Tout en contestant le principe général de ces programmes, il devait souligner que l'embauchage privilégié de membres de divers groupes défavorisés dans le secteur des affaires sociales pouvait se justifier. Dans ce cas, la qualité et la pertinence des services offerts pourraient bénéficier de la sélection de candidats dont les antécédents leur permettraient de mieux comprendre les problèmes auxquels doivent faire face les membres de mêmes groupes défavorisés.

Selon M. Winn, les problèmes que doivent affronter ces groupes ne sont pas uniformes, et il n'existe pas de solution universelle. Les programmes de promotion sociale sont souvent présentés comme une panacée, alors que l'application de correctifs multiples pourrait s'avérer plus efficace. Il importe finalement, devait-il conclure, de ne pas substituer un racisme ou un sexisme "bienveillant" au racisme ou au sexisme traditionnel.

M. Waheed Malik devait manifester son désaccord avec l'affirmation du professeur Winn selon laquelle les échecs essuyés par d'autres pays en matière de programmes de promotion sociale devraient nous faire hésiter quant à leur mise en oeuvre au Canada. Se référant particulièrement aux problèmes auxquels doivent faire face les minorités visibles, M. Malik ainsi qu'un autre participant ont fait observer que le principal problème qui caractérise ces groupes est leur exclusion des postes d'autorité. D'une certaine façon, devaient-ils noter, les statistiques sur les revenus sont trompeuses. Elles masquent le fait que bon nombre de membres des minorités visibles, fraîchement arrivés au Canada, devaient, pour y entrer, détenir certaines aptitudes et compétences au travail, en vertu des lois canadiennes sur l'immigration. Ces chiffres sont donc faussés par la facilité relative des membres des professions libérales, des travailleurs spécialisés et des investisseurs éventuels d'être admis au Canada. Toutefois, même les immigrants appartenant à cette catégorie privilégiée connaîtraient des difficultés à entrer dans la fonction

publique, à l'administration judiciaire ainsi qu'à d'autres secteurs d'activité publique. En outre, leur représentation aux échelons supérieurs de l'entreprise serait insuffisante, comme l'a fait remarqué le professeur Jain au cours de la troisième séance.

Il existerait par ailleurs des écarts entre les différentes minorités visibles en ce qui a trait aux revenus, écarts soulignés par le professeur Winn dans son exposé. Cependant le problème le plus réel, selon M. Malik, est la représentation insuffisante des minorités au sein de la fonction publique, et les difficultés qui en découlent à la fois sur le plan de la qualité des services et sur le plan de la possibilité pour ces minorités de prendre part à l'exercice du pouvoir. M. Malik a illustré ses propos en traitant du régime d'administration des soins de la santé et des services sociaux au Québec.

Soulignant les difficultés auxquelles sont confrontées les minorités ethnoculturelles pour obtenir l'égalité d'accès à ce régime, M. Malik a fait observer que malgré le bouleversement démographique dramatique que la province a connu au cours des vingt dernières années, les institutions ont été lentes à réagir. La monopolisation de l'attention par la question de l'identité nationale a eu pour effet de reléguer dans l'ombre les problèmes liés à l'accroissement rapide de la population non francophone, venant de milieux ethnoculturels diversifiés. Malgré l'existence de mesures légales permettant la correction de certains problèmes, à la fois au Québec et dans l'ensemble du Canada, le système est lent à réagir.

Le régime actuel d'administration des soins de la santé et des services sociaux a été mis sur pied à la suite de la présentation du rapport Castonguay en 1970. Ce rapport recommandait une restructuration et une réorientation du régime, afin d'en accroître l'accessibilité et de fournir un service plus complet et plus personnalisé. On a donc procédé à l'établissement d'un réseau à cinq composantes, recouvrant l'ensemble des soins de santé physique et mentale ainsi que des services sociaux. Le réseau ainsi créé regroupe des conseils d'administrations régionaux, des hôpitaux, des centres de services sociaux offrant également des services de consultation, des centres d'accueil offrant des services de jour et des services de résidence temporaire ainsi que des centres locaux de services communautaires faisant office de cliniques médicales et offrant des services d'éducation et d'information.

Pourtant, malgré la diversification et l'étendue de ce réseau, le ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration concluait en 1981 qu'ils n'étaient pas utilisés à leur pleine capacité par les minorités culturelles. L'effectif de ce réseau ne

compte que peu de membres de ces minorités, et on assiste actuellement à l'émergence d'un problème de recrutement semblable à celui des corps policiers, auxquels le professeur Jain faisait référence dans son exposé. Ceux qui pourraient bénéficier des services offerts par le réseau, surtout en matière de consultation, sont peu portés à y recourir en raison de leur crainte ou de leur doute d'être bien compris. Pour M. Malik, la stratégie du réseau des soins de santé et des services sociaux en matière de ressources humaines devrait promouvoir à la fois l'équité professionnelle et la formation multiculturelle de l'ensemble des membres de son personnel. Qui plus est, les universités devraient intégrer à leur mandat l'aspect multiculturel de la formation transmise, en plus de faciliter l'accès aux membres des minorités et de former de façon appropriée ceux qui désirent se joindre à des organismes multiculturels.

Sur le plan des services offerts, M. Malik souligna le peu de considération accordée aux besoins propres aux minorités raciales. Les problèmes que vivent ces dernières en ce qui a trait aux femmes, aux personnes âgées et à la famille sont parfois très différents de ceux de la majorité, mais le réseau n'en fait que peu de cas. Puisque l'État ne semble pas pouvoir offrir ces services particuliers, les organismes non gouvernementaux doivent combler eux-mêmes ce genre de besoins. M. Malik a donc recommandé que ce type d'organismes puisse bénéficier d'un soutien technique et financier, en leur qualité d'administrateurs de services sociaux aux minorités.

Selon M. Malik, le problème ne réside pas tant dans une discrétion exagérée de l'État, ni même dans la non-reconnaissance de la nécessité d'appliquer des correctifs, que dans la lourdeur d'une bureaucratie qui s'est révélée incapable de tenir ses engagements quant à la représentation équitable des minorités visibles en son sein. L'échec des programmes d'intégration de ces minorités dans la fonction publique serait attribuable à un engagement insuffisant envers l'objectif fixé. L'appareil d'État aurait accouché d'une bureaucratie lourde, offrant une solide résistance au progrès. Pour M. Malik, le problème actuel n'a rien à voir avec l'intervention de l'État. Le principal obstacle serait lié à l'absence d'une volonté politique réelle à ce chapitre.

Comme l'avait fait remarquer le professeur Novick dans son exposé, l'égalité peut revêtir différentes significations selon le moment de la vie considéré. Les retraités et les personnes qui s'apprêtent à prendre leur retraite font face à des enjeux tout à fait différents de ceux qui touchent les adultes au travail. Comme l'avait d'autre part noté Mme Flora MacDonald, le choix

du moment de la retraite constitue l'un de ces enjeux. Mme Lynne Sullivan tenta de faire un tour d'horizon complet des problèmes vécus par les personnes âgées en matière d'égalité.

Le vieillissement de la population canadienne est la conséquence de plusieurs facteurs : amélioration des soins de la santé permettant une longévité accrue des Canadiens, arrivée à maturité des enfants de l'après-guerre (baby-boom), baisse des taux de fécondité et de natalité, etc. Ces facteurs auront des répercussions à long terme, et on peut prédire sans crainte de se tromper que la tendance se maintiendra pendant une bonne partie du XXIe siècle. Selon Mme Sullivan, les démographes prévoient qu'en 2030 la population âgée de plus de 65 ans représentera de 20 à 25 p. 100 de la population totale. Le soutien de ce segment de la population et les soins qui lui devront lui être accordés constitue un sujet de préoccupation d'importance. Dans les circonstances, le défi actuel consiste à s'assurer que les personnes âgées aient droit, maintenant et plus tard, à un traitement équitable.

Mme Sullivan a fait état de la tendance actuelle à considérer la question du soutien des futures personnes âgées et des soins à leur apporter comme un véritable casse-tête. Malgré la panique de certains, devait-elle ajouter, ni le régime des pensions de vieillesse du Canada, ni le régime des rentes du Québec ne seront alors à sec. Les actuaires des administrations publiques sont au courant du vieillissement actuel de la population et ont établi le niveau des présentes cotisations à ces régimes de façon à en couvrir les coûts en 2004. La probabilité d'une catastrophe se trouve certainement réduite par le fait que de tels changements étaient prévus et qu'on peut planifier longtemps à l'avance les moyens d'y remédier. À noter également que, selon un rapport de l'OCDE publié en 1981, le Canada affecterait moins de fonds à ses régimes de retraite que les 12 autres pays étudiés. Une telle situation s'explique en partie par le fait que certains pays européens ont déjà atteint le stade démographique auquel le Canada devrait parvenir au XXIe siècle. Une réaffectation des éléments du budget de la sécurité sociale pourrait s'avérer nécessaire dans l'avenir, mais une telle mesure ne serait ni irréalisable, ni désastreuse, comme le démontre la situation européenne.

Selon Mme Sullivan, les inquiétudes relatives à l'augmentation des coûts qu'entraînerait l'administration des soins de santé à une population vieillissante seraient par contre partiellement fondées. Selon elle, l'institutionnalisation de notre réseau médical alourdit inutilement la facture associée au traitement des problèmes de santé des personnes âgées. Il

existerait des mesures de soutien plus appropriées. D'autre part, les exemples des pays européens abondent. Si ces derniers réussissent, devait-elle ajouter, à prodiguer des soins à une population vieillissante sans frôler l'effondrement économique, le Canada pourrait s'en tirer tout aussi honorablement.

Plutôt que de jouer les alarmistes, nous aurions intérêt, selon Mme Sullivan, à nous pencher sérieusement sur les problèmes, bien réels, auxquels les personnes âgées doivent faire face. Parmi ceux-ci, on peut noter les stéréotypes qui nous guident dans nos relations avec les personnes âgées ainsi que le rôle de la retraite dans nos vies et la façon dont nous entrevoyons notre retrait du marché du travail. Mme Cadieux avait souligné à ce sujet l'importance de procéder à l'élaboration d'une politique d'État plus souple en matière de retraite. Mme Sullivan ajouta qu'une bonne planification pourrait atténuer les problèmes souvent douloureux occasionnés par le passage de la vie active à la retraite.

Néanmoins, les mesures visant à inciter les Canadiens à bien planifier leur retraite et à constituer des économies plus importantes à cette fin constituent une priorité à long terme. À ce chapitre, il importe, selon Mme Sullivan, de faire la distinction entre les retraités actuels et ceux qui n'atteindront l'âge de la retraite que dans 20 ou 30 ans. La pauvreté est très répandue chez les Canadiens de 65 ans et plus, et toute modification de la politique actuelle devra en tenir compte.

Les raisons de l'appauvrissement d'une vaste proportion des personnes âgées sont d'ordre structurel. Le passage d'une société agricole à une société urbanisée a entraîné la disparition des formes de soutien traditionnelles dont bénéficiaient les personnes âgées. Tant que la famille demeurait l'unité de base de la production économique, on pouvait concevoir le soutien des personnes âgées comme une responsabilité familiale. Ceux qui ne pouvaient compter sur un tel soutien devaient par contre continuer de travailler, nécessité que l'avènement d'une société industrielle a rendu plus impérieuse. La notion de retraite automatique à 65 ans est donc relativement récente.

Si la transition sociale accompagnant l'industrialisation a débuté dès la fin du XIX^{e} siècle, les régimes de retraite publics ou privés n'ont vraiment fait leur apparition qu'après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les régimes de retraite publics n'ont en fait été constitués dans leur forme actuelle qu'au cours des années 1960, et ont, encore aujourd'hui, pour fonction première de compléter les revenus que les retraités sont censés tirer de régimes privés ou d'économies. Quant aux régimes privés, ils ne sont ni universels, ni, dans la plupart des cas, transférables. Ils

sont généralement assujettis à des règlements stipulant le nombre d'années de service que l'employé doit avoir accumulées pour avoir droit aux prestations prévues, ce qui limite le bénéfice que le retraité peut retirer des cotisations versées par l'employeur. Pour les raisons invoquées par Mme Powers au cours de la troisième séance, les femmes sont particulièrement touchées par cette situation. La réforme qui s'amorce s'est grandement fait attendre, et celles qui sont déjà à la retraite ne pourront malheureusement pas bénéficier des changements qui seront apportés.

Si les régimes de retraite privés ne sont pas très répandus, on compte encore moins de retraités qui bénéficient d'économies suffisantes, et les REER, quoique très connus, ne sont pas si populaires. De nombreux retraités disposent cependant d'une maison qui leur appartient. À ce sujet, Mme Sullivan a exprimé son désaccord quant à la prise en considération de telles maisons dans l'établissement de l'admissibilité au supplément de revenu garanti. Il conviendrait néanmoins de bien considérer les possibilités offertes par la vérification des revenus des retraités et l'abandon de l'universalité relative aux prestations ordinaires. Selon Mme Sullivan, dans l'éventualité de l'abandon du principe d'universalité, le nouveau régime de prestations ne devrait pas se contenter d'assurer le minimum vital. On devrait plutôt, si l'on décidait d'exclure ceux dont les revenus correspondent à au moins le double du salaire industriel moyen, redistribuer une partie des fonds ainsi économisés à ceux qui ne disposent pas d'un tel revenu. Ce seuil d'admissibilité serait passablement plus élevé que le seuil de pauvreté.

Pour ceux qui ont encore 20 ou 30 ans de vie active devant eux, la question se pose sous un jour sensiblement différent. S'il est plausible qu'ils aient à assurer eux-mêmes une plus grande part de leur revenu de retraite, une telle possibilité ne doit toutefois pas constituer la base des mesures publiques envisagées. Il ne serait pas raisonnable, selon Mme Sullivan, de formuler une politique en se fondant sur ce qui est souhaitable, sans savoir si ce qui est souhaitable est réalisable. Il ne serait pas raisonnable, devait-elle ajouter, d'envisager la disparition complète des régimes de retraite publics.

On devrait par ailleurs inciter ceux qui peuvent faire des économies assez tôt au cours de leur vie active à songer à leur retraite. Pareille incitation sera bien accueillie dans la mesure où l'on aura réussi à revaloriser la retraite. À cet égard, la souplesse dans le choix du moment de la retraite est déterminante. Les employeurs devraient d'autre part offrir des services de consultation financiers et logistiques à leurs employés, et tout

particulièrement à ceux d'entre eux qui sont en début de carrière et disposent encore d'une marge de manoeuvre économique raisonnable. Seul un tel contexte permettra aux intéressés de faire les choix qui leur permettront de bien planifier financièrement leur retraite.

Tant M. Malik que Mme Sullivan ont souligné l'importance de la capacité et de la volonté de l'État de réagir à des modifications sociales et démographiques d'envergure. D'une certaine manière, la politique sociale de l'État commence tout juste à s'ajuster aux grands bouleversements qui se sont produits au cours du siècle dernier. L'aptitude des pouvoirs publics à gérer une situation qui semble en perpétuelle transition dépendra à la fois de la prise de conscience des modifications qui se produiront dans la composition et le caractère de la population canadienne et de la volonté de façonner les outils d'intervention publique appropriés. Telle fut la perspective adoptée par la professeure Margrit Eichler dans son analyse de la famille canadienne. En analysant les principaux changements survenus au sein de la famille canadienne au cours des vingt dernières années, elle s'est livrée à une étude prospective de la forme de cette même famille et a tenté de déterminer quelle forme devrait prendre l'intervention de l'État pour promouvoir réellement l'égalité entre les sexes.

Plusieurs changements démographiques importants ont eu et continueront peut-être d'avoir un effet sur la structure familiale. L'augmentation prévue de la proportion des personnes âgées dans la population, soulignée par Mme Sullivan, se traduira par une augmentation du nombre de personnes qui pourront avoir besoin de l'attention et du soutien des membres moins âgés de leur famille. D'autre part, la hausse du nombre de divorces et de la proportion d'enfants nés de mères célibataires signifie que le nombre de familles monoparentales continuera de croître. Enfin, l'augmentation du taux de remariage de partenaires divorcés aura pour conséquence que de plus en plus d'enfants entretiendront des liens familiaux et économiques avec plus d'un foyer. Outre ces changements d'ordre démographique, on connaît maintenant relativement bien les modifications de la composition de la population active; la majorité des femmes et des mères sont actuellement sur le marché du travail et, par conséquent, la plupart des enfants canadiens n'ont plus de mère à temps plein au sens traditionnel.

Mme Eichler devait noter que ces tendances ne sont pas particulières au Canada, mais qu'elles caractérisent les sociétés modernes parvenues à un stade très avancé d'industrialisation et ce, quelle que soit leur structure politique. Selon elle, le sens et la

nature de cette évolution sont moins le résultat d'une politique sociale antérieure, comme l'avait avancé le professeur Winn dans ses observations concernant les modifications survenues au sein de la famille noire aux États-Unis, que le reflet d'une mutation structurelle dans l'organisation sociale de la production économique. Puisque ces tendances se maintiendront vraisemblablement, quelle que soit l'orientation de la politique sociale, il conviendrait plutôt de se pencher sur leurs effets ainsi que sur la façon d'adapter cette dernière en conséquence.

Pour ce qui est des effets du maintien de ces tendances, Mme Eichler devait affirmer que la structure familiale universelle appartient sans doute au passé. Les familles monoparentales et les familles où les deux parents travaillent sont de plus en plus nombreuses, à tel point que les familles traditionnelles qui ne comptent qu'un des deux parents au travail sont maintenant en minorité. De plus, les taux de divorce et de remariage semblent indiquer que de plus en plus d'enfants entretiendront des relations familiales et économiques avec d'autres ménages que celui dans lequel ils vivent. L'évolution du pourcentage de femmes au travail laisse par ailleurs supposer que de plus en plus d'enfants se feront garder par des tiers. Déjà, a noté Mme Eichler, la majorité a fait l'expérience d'une forme ou l'autre de garde.

Selon elle, l'une des répercussions les plus préoccupantes du taux élevé de divorce sur le plan de l'équité économique, est l'appauvrissement constant des ex-épouses avec enfants. À ce chapitre, des études récentes effectuées en Californie ont démontré que la femme divorcée et ses enfants doivent en général se satisfaire de 40 p. 100 de leur revenu antérieur, alors que l'homme divorcé vit avec 140 p. 100 de son revenu antérieur. Si ce genre d'écart semble répandu, on ne peut cependant savoir s'il est partout aussi prononcé qu'en Californie en raison de l'absence d'études semblables réalisées ailleurs.

Selon Mme Eichler, le modèle familial de référence en matière de politique sociale est en pleine mutation. Si nous devions adhérer complètement au modèle de la famille nucléaire, nous devrions alors nous doter d'une politique du travail qui donne préséance à l'homme et considère la femme, titulaire des responsabilités familiales, comme un marché de réserve, dont le soutien ne repose pas complètement sur un revenu tiré d'un travail à l'extérieur du foyer. Le barème d'imposition devrait refléter une telle situation, et les femmes et les enfants devraient être reconnus comme personnes à charge. Au chapitre des paiments de transfert, les mères devraient bénéficier d'un revenu de substitution en l'absence de l'époux et les pères devraient

avoir droit à des services de garderie gratuits pour leurs enfants en l'absence de l'épouse. (De telles orientations caractérisaient, selon Mme Eichler, les dispositions des politiques provinciales en matière de sécurité sociale jusqu'au début des années 1980.) Par ailleurs, on ne reconnaîtrait pas les conséquences du divorce sur le plan de la séparation physique de la famille, ni d'ailleurs les droits et les responsabilités des parents résidant à l'extérieur du foyer.

Un tel modèle serait jusqu'à un certain point maintenant périmé, mais les orientations publiques ne sont pas encore au diapason des changements démographiques et sociaux observés. Mme Eichler a ensuite esquissé un portrait de la "nouvelle famille" et tenté de déterminer la façon dont l'État devrait modifier sa politique sociale pour s'y adapter. Les mesures portant sur cette "nouvelle famille" devraient faire de l'égalité entre les sexes un principe fondamental. En matière de travail et d'emploi, l'État devrait reconnaître l'homme et la femme comme "principaux pourvoyeurs" des besoins de la famille ainsi que comme titulaires conjoints des responsabilités familiales. Le barème d'imposition ainsi que les autres paiements de transfert devraient également reconnaître un partage égal de la responsabilité des enfants. Les parents seraient admissibles à des dégrèvements d'impôt et pourraient recevoir un revenu de substitution ou avoir droit à des services de garderie gratuits en l'absence de l'autre conjoint.

Sur le plan des paiements de transfert, la reconnaissance du divorce en ce qui a trait à la séparation physique de la famille aurait deux conséquences. D'abord, puisque la coexistence de plusieurs modèles familiaux serait reconnue, l'admissibilité aux prestations serait basée sur la personne et non plus sur la famille. Ensuite, les droits et les obligations des parents résidant à l'extérieur du foyer feraient l'objet d'un contrôle rigoureux, de façon à s'assurer que les pensions établies à l'intention du parent ayant la garde des enfants lui soient effectivement versées.

Pour Mme Eichler, la reconnaissance de cette "nouvelle famille" devrait se traduire par un élargissement substantiel du réseau des services sociaux, de façon à généraliser les services de garderie pour les enfants et les soins destinés aux adultes incapables de subvenir à leurs besoins. Par ailleurs, les mesures de substitution du revenu, destinées à ceux qui accomplissent ces tâches à la maison devraient être plus généreuses. Cette opinion, devait préciser Mme Eichler, est cependant loin de faire l'unanimité, même chez les partisans d'une réorientation du rôle de l'État, plusieurs étant d'avis que ce dernier ne devrait pas se mêler du soin des enfants et des adultes (qu'il s'agisse de

personnes âgées ou handicapées), responsabilité qui reviendrait plutôt à chacun des citoyens.

D'après Mme Eichler, la position selon laquelle la garde des enfants et la satisfaction des besoins matériels de la famille par le travail sont du domaine privé, se trouve à pénaliser les familles monoparentales, dirigées dans la plupart des cas par des femmes. La combinaison de ces deux tâches présente par ailleurs de grandes difficultés, même dans les familles où les deux parents sont sur le marché du travail, et on peut présumer que ce sont les femmes qui continuent d'assumer, là encore, la plus grande part des responsabilités. En conséquence, à défaut de reconnaître une certaine responsabilité à l'État dans les soins à accorder aux personnes à charge, on risque de limiter considérablement les possibilités pour la femme d'accéder à l'égalité sur le marché du travail.

Il importe, devait-elle poursuivre, que nous reconnaissions l'utilité sociale du travail accompli à la maison, si nous désirons vraiment poursuivre les objectifs que la Constitution nous a fixés. Il semble maintenant exister une distinction claire entre le travail au foyer qui est doté d'une utilité sociale et le travail qui y est accompli à des fins privées, distinction que reconnaît d'ailleurs l'État. Ce dernier accepte en effet la responsabilité de prodiguer des soins à ceux qui ne peuvent subvenir seuls à leurs besoins, qu'il s'agisse d'enfants ou encore d'adultes souffrant d'incapacité, lorsque personne d'autre n'est en mesure de le faire. Ces fonctions ont donc une utilité sociale, alors que les soins ou l'attention que peuvent se prodiguer entre eux les partenaires d'un même ménage constituent un domaine privé. À cet égard, l'État n'assume aucune responsabilité dans le cas d'une personne laissée par son conjoint, en mesure de subvenir totalement à ses propres besoins.

Ainsi donc, la politique sociale de l'État fait déjà une distinction entre le travail accompli à des fins socialement utiles et le travail accompli à des fins privées dans le cadre du foyer familial. Si, par ailleurs, nous admettons qu'il importe de garantir l'égalité écomique globale entre les deux sexes, nous devons reconnaître la nécessité d'offrir des services de garderie et de verser un revenu de substitution à ceux qui continuent d'accomplir, à temps plein et à la maison, un travail socialement utile. Selon Mme Eichler, tous les parents devraient être admissibles à une telle forme d'aide. En l'absence de telles mesures, toutefois, on ne peut espérer que les programmes visant à assurer l'équité atteignent leurs buts.

Comme les intervenants à cette quatrième séance l'ont souligné, l'égalité économique et la politique sociale de l'État sont

indissociables. Si un bon nombre d'intervenants et de participants ont manifesté leur désaccord vis-à-vis des conclusions du professeur Winn quant à l'efficacité des programmes de promotion sociale, il leur aurait été difficile de contester son affirmation selon laquelle les programmes visant à assurer l'équité en matière d'emploi ne pourront résoudre tous les problèmes. Si, par ailleurs, l'équité au travail doit constituer une priorité essentielle, la redistribution équitable des ressources et des revenus ainsi que la protection des plus vulnérables constituent également des éléments importants dans la poursuite de l'objectif d'égalité économique.

L'orientation donnée par l'État à sa politique sociale est donc une question importante pour les partisans de l'équité. Si les désaccords entre les intervenants étaient probablement jusqu'à un certain point réconciliables, leurs points de vue sur l'orientation à donner aux mesures sociales étaient passablement variés. Pour ce qui est de l'État-providence, la position défendue par le professeur Winn se démarquait très nettement de celle des autres intervenants, dont le professeur Novick. On peut également relever des différences entre la théorie de l'"égalité évolutive" du professeur Novick et celle de la "nouvelle famille" de la professeure Eichler. Selon M. Novick, l'État modèle son intervention en fonction de considérations reposant sur la famille, car les responsabilités familiales constituent le moteur de l'avancement de l'individu au cours des diverses étapes de sa vie. Pour Mme Eichler, par contre, l'unité familiale ne revêt pas la même importance, et l'État fait reposer son intervention sur l'individu d'âge adulte.

Dans son étude des problèmes de la vieillesse, Mme Sullivan a souligné l'éventuelle nécessité d'abandonner le principe de l'universalité. Ses conclusions à cet égard, bien que provisoires et limitées au seul domaine des pensions de vieillesse, faisaient néanmoins de l'incitation à assumer une plus grande part de sa sécurité personnelle un objectif nécessaire de la restructuration actuelle de la politique de l'État. Ses conclusions se sont démarquées, à ce chapitre, de celles d'autres intervenants.

Enfin, tout en ne manifestant aucune opposition de principe à l'extension du rôle de l'État-providence, M. Malik devait souligner les problèmes inhérents aux mécanismes bureaucratiques nés de la création de ce même État-providence. Lourd et mal géré, le régime bureaucratique actuel détournerait de leurs fins des mesures souvent constructives et valables. Si l'appareil gouvernemental ne peut promouvoir réellement l'équité, faute de volonté politique résolue de ses dirigeants,

l'État devra, a-t-il noté, envisager d'autres instruments pour assurer les services sociaux essentiels à ses citoyens.

Pour la majorité des intervenants, l'État ne s'est jamais penché résolument sur l'aspect égalitaire de ses mesures sociales. "L'amalgame difficile" de valeurs auquel ont fait référence les membres de la Commission Macdonald se traduit par la diversité des positions au chapitre des mesures sociales. Les intervenants sont d'accord qu'il est temps de faire preuve de plus de cohérence.

Cinquième Séance :

Faisons le point : Rapport des discussions et orientations futures

Au cours de cette dernière séance, Mme Doris Anderson a procédé à une brève récapitulation des questions soulevées dans les séances précédentes et communiqué des observations supplémentaires relativement à des questions encore non traitées. Tout en notant que l'atelier avait réussi à rassembler une variété de points de vue sur la question de l'égalité économique, elle a dit regretter que les membres du monde des affaires n'aient pas été présents en plus grand nombre. L'absence de ce groupe est particulièrement regrettable en raison de l'importance de la position qu'adopteront les gens d'affaires pour le succès des diverses mesures discutées au cours de l'atelier. Elle devait ajouter qu'il importe d'étudier davantage les préoccupations, pragmatiques et techniques, de ceux à qui il reviendra peut-être de mettre en oeuvre les programmes visant à assurer l'équité sur le marché du travail.

Néanmoins, l'atelier a permis de soulever et d'identifier les principaux sujets de préoccupations ainsi que d'examiner les conflits fondamentaux caractérisant le débat sur l'égalité économique. Ces conflits se sont manifestés dès la première séance, au cours de laquelle les deux intervenants ont articulé avec beaucoup d'à-propos des positions divergentes. À ce sujet, Mme Anderson s'est cependant interrogée sur la profondeur du sentiment inné de l'équité que le sénateur Marsden avait prêté aux Canadiens. Elle s'est également interrogée sur l'attitude toute philosophique adoptée par le professeur Cooper vis-à-vis de

l'intolérance. Si nous acceptons, a-t-elle précisé, l'hypothèse du professeur Cooper selon laquelle on doit laisser jouer les forces du marché, nous devons alors assumer que ces forces finiront par assurer une répartition équitable des ressources. Toutefois, les faits viennent démentir pareille hypothèse. Les lois actuelles interdisant le travail des enfants, les lois sur le salaire minimum, la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail ainsi que les lois sur la protection de l'environnement ont toutes fait l'objet d'importantes réticences au départ, sous prétexte que les frais supplémentaires que l'entreprise allait devoir engager pour en assurer la mise en oeuvre mettraient sa compétitivité en péril. S'il est vrai que les lois du marché imposent des obligations de rentabilité, il n'est pas certain qu'elles conduisent à l'équité.

Si, d'autre part, nous acceptons une part de responsabilité en ce qui a trait à l'équité économique, nous devons alors procéder à l'élaboration de mesures efficaces et énergiques pour en assurer la concrétisation. En Ontario, devait faire observer Mme Anderson, les programmes de promotion sociale, mis en oeuvre sur une base volontaire, n'ont pas réussi à modifier le marché du travail, malgré la présence de lois à cet égard depuis au moins dix ans. Par opposition, les programmes de promotion sociale obligatoires mis en oeuvre au États-Unis ont réussi à améliorer le sort des groupes défavorisés et ce, malgré les échecs qui, selon le professeur Winn, auraient été enregistrés ailleurs dans le monde. Comme l'a noté Mme Cadieux, un certain nombre de sociétés américaines sont actuellement disposées à attester des avantages supplémentaires qu'elles retirent de la mise en oeuvre de tels programmes. Pareille expérience ne doit pas être mise de côté.

Il nous faut également nous pencher sur les mécanismes d'application et d'exécution des programmes mis en oeuvre. Mme Anderson a rappelé à ce sujet la contestation de bon nombre d'observateurs de l'utilité de la future loi fédérale sur l'équité professionnelle, en l'absence de mécanismes d'exécution appropriés. D'autres observateurs ont fait remarquer que l'application au seul secteur public de la plupart des lois visant à assurer l'équité n'est pas suffisante. Pour Mme Ritchie, à défaut d'en assurer l'application à d'autres secteurs, nous risquons de voir nos efforts réduits à néant.

Toutefois, comme le professeur Cooper le notait, la véritable cause des disparités économiques entre les hommes et les femmes réside dans la division actuelle des responsabilités domestiques. Les femmes consacrant davantage de temps à élever les enfants, elles disposent de moins de temps à consacrer à un travail rémunéré ou à une carrière. Si, pour Mme Anderson, cette situation est indéniable, il ne s'ensuit pas nécessairement que

l'État doive se doter de politiques économique et sociale destinées à maintenir le *statu quo*.

L'étude de la famille dans un contexte historique nous révèle, selon Mme Anderson, que cette dernière a fait l'objet de changements importants au cours des 300 dernières années. À l'époque où la famille constituait l'unité fondamentale de la production et de l'organisation économique, les enfants constituaient en quelque sorte un "actif" pour leurs parents. La décision de se marier et de fonder une famille reposait sur des motivations économiques personnelles bien précises. En conséquence, bon nombre de personnes ne se mariaient jamais, n'ayant aucune raison économique de le faire.

La motivation économique du mariage a disparu en même temps que la notion d'exploitation économique des enfants, et les gens se marient aujourd'hui pour diverses raisons. Il est maintenant reconnu que l'on se marie pour des raisons émotionnelles, en raison de l'amour et de l'affection que le mariage offre à ceux qui désirent unir ainsi leurs vies. Lorsque le lien affectif se rompt, les partenaires éprouvent souvent un certain sentiment de culpabilité, comme s'ils avaient échoué là où leurs ancêtres avaient de tout temps réussi. L'étude de la situation maritale dans un contexte historique devrait nous convaincre du contraire.

En acceptant le divorce, l'éclatement des familles et le célibat comme naturels ou comme autant de facettes de la vie moderne, nous pouvons, comme le notait Mme Eichler, mieux concevoir les mesures sociales qui s'avèrent nécessaires et opportunes. Si les enfants ne constituent plus une valeur économique personnelle, on peut reconnaître l'importance sociale autant que personnelle que revêt l'éducation des enfants. Pour Mme Anderson, l'éducation des enfants peut se comparer à l'organisation de la défense d'un pays contre un danger militaire éventuel. Ces deux tâches peuvent exiger des absences du marché du travail durant de longues périodes. Si nous refusions d'accorder à ceux qui accepteraient de nous défendre en temps de guerre le droit de bénéficier de cours de recyclage ou encore de régimes de retraite, nous ferions face à l'opprobe général. Les besoins des parents qui quittent le marché du travail pour élever leurs enfants sont tout aussi réels et devraient retenir tout autant notre attention.

Mme Anderson devait conclure en précisant que les défavorisés ne se contenteront pas toujours de leur situation. Pour ce qui est des femmes, tout au moins, il semble que leur attitude évolue rapidement. Se référant à deux sondages sur les femmes effectués par la maison Thompson/Lightstone en 1981 et 1984, Mme Anderson a noté que la sympathie envers les objectifs

du mouvement des femmes s'accroît rapidement. Les femmes ayant fait l'objet du sondage de 1984 appuyaient dans une proportion de 95 p. 100 la plupart des principes mis de l'avant par leurs porte-parole. Effectué pour le compte d'annonceurs publicitaires, ce sondage a révélé, résultat qui ne constitue peut-être pas vraiment une surprise, que la plupart des femmes sont irritées du traitement condescendant auquel elles ont droit dans les messages publicitaires, qui en font des obsédées du ménage. La plupart veulent travailler et reconnaissent que leurs filles doivent être préparées à travailler à l'extérieur de la maison. La majorité est d'avis que les hommes doivent changer d'attitude envers elles et que les choses ne bougeront pas vraiment tant qu'ils ne se seront pas mis à leur diapason.

La prise de conscience de la discrimination et de la situation de désavantagé se traduira, à terme, par une croissance du mécontentement. On sait que, dans une société démocratique, le mécontentement se manifeste généralement aux élections, mais il faut savoir que les conséquences peuvent aussi être beaucoup plus graves. À défaut d'être justes, espérons, affirma Mme Anderson, que nous saurons nous montrer perspicaces :

> ... Nous traversons actuellement l'une des révolutions sociales les plus importantes de l'histoire de l'humanité, peut-être plus importante encore que la révolution industrielle ... Si nous ne nous y adaptons pas le plus tôt possible, nous aurons alors bien mérité ce que nous récolterons. (Traduction libre)

Allocution prononcée au déjeuner

Mme Gagnon-Tremblay, ministre déléguée à la Condition féminine du Québec, traita, lors du second déjeuner, des possibilités de concilier les objectifs d'égalité et de prospérité. Si on ne peut nier l'interdépendance de ces deux objectifs, devait-elle préciser, on doit par ailleurs reconnaître qu'il existe des secteurs conflictuels. Une telle reconnaissance est essentielle à la compréhension de ce que l'égalité pourra, en dernière analyse, apporter au chapitre de la situation des femmes et des hommes.

Mme Gagnon-Tremblay fit remarquer, dans un premier temps, que l'écart entre la situation économique des hommes et celle des femmes constitue un problème urgent. Les victimes de la pauvreté, du sous-emploi et du chômage sont plus souvent des femmes et, malgré l'évolution de la situation, il est indéniable qu'il reste encore beaucoup de progrès à accomplir. Notre conception de l'équité nous dicte de supprimer les obstacles discriminatoires. Toutefois, notre préoccupation relativement au bien-être économique est également en jeu.

La ministre devait ajouter que la prospérité dépend de notre aptitude à exploiter et à utiliser intégralement nos ressources sociales. S'il nous importe d'utiliser au maximum les aptitudes et l'intelligence de la moitié féminine de la population, nous devons leur offrir des moyens d'accès à l'éducation et à la formation qui permettent le développement de ces capacités. La disponibilité de services de soutien, tels que des services de garderie et des prestations de maternité, et l'adoption de programmes visant à

assurer l'équité au travail sont essentiels à la poursuite de l'objectif d'égalité entre les sexes.

À ce chapitre, enchaîna Mme Gagnon-Tremblay, l'objectif ultime est le plein-emploi, objectif contre lequel bien peu d'entre nous peuvent s'inscrire en faux. Néanmoins, lorsqu'on établit une liste de priorités, on est à même de voir se dessiner des contradictions entre les divers objectifs. Au chapitre de la promotion de l'égalité économique de la femme, il importe de circonscrire les aspects qui peuvent être mis au profit du bien-être économique.

Le développement des aptitudes et des talents des femmes viendra accroître le bassin des ressources humaines dans lequel pourra puiser l'économie. Puisque les femmes consomment et investissent, leurs progrès économiques aura nécessairement un effet stimulant sur la demande. En outre, à mesure que se réalisera l'objectif de l'égalité, l'intervention de l'État sera de moins en moins nécessaire, ce qui réduira d'autant les frais inhérents aux programmes de promotion mis en oeuvre à cet effet. Les ressources financières ainsi récupérées pourront alors être réaffectées à d'autres fins productives.

Toutefois, ajouta la ministre, on doit également signaler d'autres aspects contradictoires et moins positifs de la promotion de l'égalité. Les allégations selon lesquelles certaines mesures visant à assurer une distribution équitable des revenus auraient des effets négatifs sur la motivation ne sont pas sans fondement. De telles mesures feraient naître une dépendance malsaine, à l'opposé d'une véritable égalité. L'égalité véritable signifie indépendance, et les mesures qui n'encouragent pas le développement de l'autonomie personnelle desservent la société. On doit d'autre part se rendre compte que les tentatives visant à faire assumer directement par les employeurs les coûts afférents aux programmes d'équité risquent de généraliser encore davantage les pratiques sélectives et discriminatoires en matière de dotation en personnel. Les coûts inhérents au soin et à l'éducation des enfants constituent une responsabilité sociale, et en les assumant, nous devons veiller à l'utilisation optimale des ressources qui y sont affectées. Nous ne pouvons nous permettre d'affecter nos ressources les plus précieuses à des programmes dont les avantages économiques ne viennent pas en équilibrer les coûts.

En guise de conclusion, Mme Gagnon-Tremblay a repris les observations de Mme Flora MacDonald. L'État, a-t-elle rappelé, doit faire fonction de catalyseur en matière de promotion de l'égalité. L'adoption de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ne permettra pas de changer, du jour au lendemain, les attitudes,

qui sont au coeur du problème. La situation économique des femmes n'est que le symptôme d'un problème social plus profond et plus complexe. La répartition des tâches domestiques et l'attitude des hommes et des femmes à l'égard des responsabilités ménagères et familiales doivent d'abord changer si on veut réaliser une véritable égalité.

Références

Préface

1. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport final*, Trois volumes (L'honorable Donald S. Macdonald, Président), (Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1985), Vol. 3, p. 352

Séance 1

1. Le sénateur Marsden a traité des rapports suivants :

   Canada, Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi, *Rapport final* (Juge Rosalie S. Abella, Commissaire), (Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1984);

   Canada, Commission royale sur l'union économique. . . *Rapport final, op. cit.*;

   Canada, Parlement, Comité spécial de la Chambre des communes sur la participation des minorités visibles à la société canadiennes, compte rendu des actes et mémoires, nº4, *L'égalité, ça presse* (Député Robert Daudlin, Président).

(Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1984);

Canada, Parlement, Comité permanent de la Chambre des communes sur la justice et les affaires juridiques, Sous-comité sur les droits à l'égalité, compte rendu des actes et mémoires, nº 29, *Les droits à l'égalité* (Député Patrick Boyer, Président), (Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1985).

Séance 3

1. Canada, Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi, *Rapport final, op. cit.*, pp. 132-137

2. *Ibid.*, p. 137

3. Canada, ministère de l'Expansion industrielle régionale, Secrétariat de la petite entreprise, *Statistical Profile of Small Business in Canada* (Ottawa : ministère des Approvisionnement et Services, 1983).

Séance 4

1. Dennis Guest, *The Emergence of Social Security in Canada* (Vancouver : University of British Columbia Press, 1980), p. 3.

2. Canada, Commission royale sur l'union économique. . . *Rapport final, op. cit.*, Vol. 2 pp. 638-639.

Note de l'éditeur

Les enregistrements sonores et la transcription des travaux d'atelier sont disponibles au prix de revient à :

L'Institut de recherches politiques
C.P. 3670 Sud
Halifax, Nouvelle-Ecosse
B3J 3K6

(902) 424-3801

Les bandes magnétoscopiques (VHS, Beta, trois quarts de pouce) sont disponibles aux :

Seneca Productions
430 Riverside Road
Kahnawake (Québec)
J0L 1B0

(514) 632-8707

Les bandes magnétoscopiques se vendent aux prix suivants : 90$ par séance; 150$ pour deux séances; 200$ pour trois séances; 240$ pour 4 séances; et 350$ pour l'ensemble.

Les cadres de l'Institut

Rod Dobell	Président
Peter Dobell	Vice-président et secrétaire-trésorier
Yvon Gasse	Directeur, programme sur la petite et moyenne entreprise
Barbara L. Hodgins	Directrice, programme sur les ressources de l'Ouest
John Langford	Directeur, programme sur la capacité de gouverner
Barry Lesser	Directeur, programme des études de la société à l'âge de l'informatique
Shirley Seward	Directrice, programme d'études en politique sociale
Frank Stone	Directeur, programme sur l'économie internationale
Parker Staples	Directeur, services financiers
Donald Wilson	Directeur, service des communications
Louis Vagianos	Directeur, services de publication
Tom Kent	Rédacteur en chef, *Policy Options Politiques*

Chercheurs émérites et invités :

Edgar Gallant	Chercheur émérite
Tom Kent	Chercheur émérite
Eric Kierans	Chercheur émérite
Jean-Luc Pepin	Chercheur émérite
Gordon Robertson	Chercheur émérite
David Burgess	Chercheur invité
Barry Cooper	Chercheur invité

Si vous souhaitez recevoir le catalogue des publications de l'Institut, écrivez à :

L'Institut de recherches politiques
C.P. 3670 Sud
Halifax, N.-E. B3J 3K6